

Институт экономических проблем переходного периода

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
№ 8Р

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Сборник докладов

Москва
1998

Институт экономических проблем переходного периода

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
№ 8Р

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Сборник докладов

Москва
1998

Институт экономических проблем переходного периода

Основан в 1992 г.

**Учредители: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ и
Российская Академия наук.**

Директор: Е. Т. Гайдар

В сборнике представлены доклады участников третьей международной конференции, проводившейся Институтом экономических проблем переходного периода и Центром постколлективистских исследований (Великобритания) при финансовой поддержке Эмерсон Электрик, лтд; АБН АМРО/Москва. Конференция проходила в Москве 12-13 декабря 1997 года.

Если две предыдущие конференции в основном были посвящены обсуждению экономических проблем стран с переходной экономикой, то целью настоящей встречи стали вопросы взаимосвязи экономики и политики в переходных экономиках, политической воли, необходимой для проведения экономических реформ.

Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.

103918, Москва, Газетный пер., 5

тел.(095) 229–6413, FAX (095) 203–8816

Институт экономических проблем переходного периода

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998.

В сборнике представлены доклады участников третьей международной конференции, проводившейся Институтом экономических проблем переходного периода и Центром постколлективистских исследований (Великобритания) при финансовой поддержке Эмерсон Электрик, лтд; АБН АМРО/Москва. Конференция проходила в Москве 12-13 декабря 1997 года.

Если две предыдущие конференции в основном были посвящены обсуждению экономических проблем стран с переходной экономикой, то целью настоящей встречи стали вопросы взаимосвязи экономики и политики в переходных экономиках, политической воли, необходимой для проведения экономических реформ.

СОДЕРЖАНИЕ

Р. Скидельский. Вместо предисловия	5
Е. Гайдар. Вступительное слово	19
Б. Гранвиль. Политические проблемы экономических реформ во Франции	21
В. Мау. Экономический популизм: опыт Латинской Америки для России	29
Д. Лал. Политическая экономия реформ в Латинской Америке	52
Е. Гайдар. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику	77
А. Улюкаев. Политические проблемы второй волны российских экономических реформ	92
Р. Скидельский и Д. Кларк. Политические проблемы экономических реформ: теория и практика Маргарет Тэтчер (1979-1983)	106
Л. Полищук. Становление рыночных институтов в России: политические интересы и “спрос” на права собственности.	119
М. Домбровски. Природа фискальных проблем стран в переходный период	126
Е. Ясин. Заключительное слово	142

Вместо предисловия

С разрушением идеалов планово-административной экономики общее направление экономической трансформации не вызывало сомнений. Было очевидно, что "переходить" надо от бюрократической системы к рыночной. Существует, однако, много вариантов рыночной экономики, и велика опасность "поскользнуться на коже от банана" - политическом аспекте перехода к рыночной экономике. При анализе проблем России или Индии, Латинской Америки или Африки вопрос состоял не в том, чтобы создать пакет разумных экономических мер, а в обретении правительством или государством политической воли для их осуществления. В результате во многих случаях появлялись "блокирующие" системы, получившие в наследство от обоих миров только худшее: старая экономика мертва, новая не может появиться. Посткоммунистическая Россия ярчайший тому пример. Публикация нашей книги особенно своевременна в свете потерпевшего неудачу проекта "демократических" реформ. Что придет им на смену, пока еще не ясно. То, что мы пытались осуществить в Москве - осознать, почему и как возникают подобные политические проблемы, и подумать над тем, как их преодолевать.

Академические исследования политических проблем дают ничтожно мало ответов на эти вопросы, поскольку они сконцентрированы на "нормальных" ситуациях. В политической экономии дискуссия в основном ведется вокруг (а) нормативной конституциональной теории и (б) описательном анализе политических процессов - таких как, например, поведение избирателей, правила принятия решений, политика групп давления и т.п. Экономисты также внесли значительный вклад в понимание того, как функционирует политическая система. Однако академические исследования опять-таки сконцентрированы на устойчивых режимах, но не на проблеме краткосрочных политических возможностей.

Конституционализм против демократии

Один из вариантов конституционализма берет свое начало из критики монархии и правления большинства. Результатом этого стало обсуждение, воплотившееся позднее в Конституцию США 1787 года. Отцы-основатели

пытались соединить преимущества монархии и демократии, но без присущих им недостатков, в форме монархии (по существу, а не по форме), подконтрольной народу, и народа, подконтрольного монархии. Опасность абсолютизма должна была предотвращаться с помощью системы сдержек и противовесов, разделяющих власть между некоторым количеством конкурирующих центров; в то же время подразумевалось, что подобная система должна была предоставить правительственным органам достаточную степень независимости от “духа партии и фракции”. Суть этой посылки прекрасно разъясняют две нижеприведенные цитаты. Первая принадлежит перу А. Гамильтона: “... если правление находится в руках всего лишь нескольких людей, для большинства они станут тиранами; если власть принадлежит большинству, оно станет тираном для небольшого числа сограждан. Власть должна принадлежать обеим группам, эти группы должны быть отделены друг от друга, и такое разделение должно быть постоянным”. Точка зрения Дж. Медиссона была следующей: “Чрезвычайно важно то, что республика не просто должна охранять общество от тирании правителей, но охранять одну часть общества от несправедливости, чинимой другой его частью. Различные классы и граждане обязательно исповедуют различные интересы. Если большинство объединено общими интересами, права меньшинства будут в опасности. Существуют два способа противостоять этому злу: один - установить волю меньшинства, независимую от воли большинства (т.е. общества); другой путь - иметь в обществе множество различных групп граждан, что сделает невозможным и неосуществимым любое объединение большинства в несправедливых целях”. Таков был идеал создателей американского конституционализма: правительство должно быть достаточно слабым, чтобы не обуздывать свободу, но достаточно сильным, чтобы противостоять раздорам.

Британское же видение конституционализма более отчетливо сконцентрировано на концепции значимости правительства, основывающегося на согласии. Роль парламента - представлять важнейшие интересы в обществе и примирять их. Эта доктрина оправдывает постоянное расширение в 19 веке права на волеизъявление. Однако, подобно тому, как ограниченное избирательное право прокладывает дорогу всеобщему избирательному праву, старая идея о правительстве, основанном

на согласии, заменяется доктриной о демократическом мандате - грубо говоря, идеей о том, что право решать, что должно делать правительству, принадлежит народу. Доктрина о верховной власти народных масс была воплощена в жизнь в связи с массовыми политическими движениями, ставившими своей целью достижение экономического и социального равенства. Подобные движения народных масс определяли интересы лишенного имущества большинства, а избирательное право (или конституция), созданные таким образом, чтобы предупредить действия правительства по удовлетворению упомянутых требований, расценивались как заговор в интересах меньшинства.

Тем не менее, претензии народа на власть не разрешили споры по конституциональным вопросам. Для либералов демократический деспотизм был приемлем не более, чем монархический. Доктрина же демократического мандата предполагает наличие в качестве дополнительного условия двух внутренне не совместимых факторов: идеи о том, что демократический процесс - как правило, "подсчет по головам" - приведет к ясным и четким решениям, и, во-вторых, что последние будут олицетворением общественного блага или выражением общественного интереса. Каковы бы ни были исторические примеры применения демократических процедур в небольших людских сообществах, история человечества насчитывает немало ярких примеров тому, что представительная демократия - единственный тип правления, пригодный для общества значительного масштаба, не раз служила причиной глубокого раскола в нем по большинству волнующих правительство проблем. Более того, в тех случаях когда удавалось мобилизовывать большинство для проведения определенных действий, почти всегда можно было быть уверенным в том, что это большинство-искусственно создано и мало связано с интересами общества или даже разумными интересами околдованного демагогическими манипуляциями большинства - это были попытки ударить железным кулаком по интересам меньшинства. Наконец, в основном в не столь далеком прошлом, доктрина демократического мандата оспаривалась как внутренне противоречивая. Для народа, в отсутствие конституционализма как такового, не было путей для

осуществления контроля за действиями правительства (включая и требование перевыборов), что отметалось апостолами демократического мандата.

Начало 20 века дало примеры “демократических излишеств” (образцом которых можно считать фашизм), что привело к компромиссу между конституционализмом и демократией. Народы обрели право выбирать правительство из числа конкурирующих политических партий, но при выполнении своих предвыборных программ правительства были ограничены рамками конституциональных правил, разработанных в целях лимитирования власти. Таким образом, главным стражем “постоянной воли” общества становится конституция, а не народ, и в той или иной степени такого рода отношения между демократией и конституционализмом присущи большинству современных государств.

Дескриптивная политическая наука изучает “политику”, которая своим расцветом обязана именно вышеуказанным правилам. Пожалуй, политику можно определить как модель “ударим-по-рукам”. Все общества внутренне разделены. Политика же - это процесс в котором конфликтующие интересы примиряются, а правительство в таком конфликте становится брокером, или менеджером, Политика - непрерывная война между интересами и классами, которая при отсутствии политики стала бы явной и насильственной. С этой точки зрения, политика - это то, что цементирует общество, или же, в крайнем случае, способствует мирному сосуществованию внутри государства, а в более широком смысле - между государствами. Послевоенный европейский неокорпоратизм может рассматриваться как институциональное продолжение и приложение политической модели “ударим-по-рукам” к экономической политике и индустриальным отношениям.

Великодушный деспотизм против выбора, сделанного обществом

Удивительно, но факт - до недавнего времени главенствующие экономические концепции не несли в себе никакой модели политики. Классические воззрения А. Смита и его последователей, на которых основывалась концепция ограниченного государства и свободных рынков, заключалась в том, что правительство само по

себе есть выразитель узаконенных интересов или обязано подчиняться этим законным интересам. Эта идея, в свою очередь, породила в начале нынешнего столетия молчаливое допущение теории о “великодушном диктаторе”. В каком-то смысле это допущение просто провело демаркацию, обозначив профессиональные границы между экономикой и политикой, и освободило “чистых” экономистов, предоставив им возможность анализировать требования эффективности распределительной модели в рыночной системе. Что же до анализа формирования той или иной политической линии в условиях различных конституционных режимов, - это была задача политической науки, а не экономики. Подобная тенденция абстрагирования от политики была еще более усилена “Кейнсианской революцией”. Казалось бы, теоретически эта “революция” должна была бы вновь привязать политику к экономике, поскольку Кейнс и его последователи нагрузили правительство задачами по проведению дискреционной политики (докейнсовская теория отдавала подобные задачи во власть рыночных сил). На практике экономисты-кейнсианцы прописывали макроэкономические рецепты, основываясь на допущении, что они будут исполнены с величайшей точностью. Классическим тому примером стало профессионального консультирование правительства США в начале 60-ых, что привело к сокращению ставок налогов при Кеннеди и Джонсоне и расходных программ: в обоих случаях консультанты обосновывали свою точку зрения тем, что при необходимости программы эти могут быть легко развернуты на 180 градусов.

Мы могли бы назвать подобную точку зрения на государство “техническим”. Если бы выработка государственной политики сводилась к чистой науке, сама политика стала бы лишним звеном, может быть, за исключением использования ее для убеждения или принуждения населения делать то, что требует данный политический курс или план. Самым ярким образцом проведения такой политики был СССР, и именно в Советском Союзе “технический” подход к формированию проводимой политики оправдывал подавление открытой политики западного типа. Но, как бы то ни было, концепция “великодушного деспотизма” лежала в основе множества стратегий развития стран третьего мира, и множество

диктаторов - популистов и генералов - неоднократно экспериментировали с этой идеей, что привело к ее разрушению.

Три феномена, не так давно получивших свое развитие в современной экономике, восстановили в прежнем виде - еще более жестко - классическую идею Адама Смита об ограниченном правительстве и свободных рынках. Важнейшим из указанных трех феноменов стала теория “общественного выбора”. Она берет свое начало в анализе тех стимулов, с которыми сталкиваются рационально мыслящие избиратели, политики и чиновники, и далее утверждает, что подобные стимулы вряд ли приводят к политическим действиям, умножающим общественные блага (что, в принципе, есть ничто иное как современная интерпретация споров 18-ого века о том, что претензии неконтролируемой монархии или электората на олицетворение или категоризацию генерального общественного интереса суть мошенничество). Во-вторых, теория “государственных товаров” подразумевает, что производство государством товаров и услуг следует ограничить пределами производства тех из них, которые ценны для общества и не могут быть поставлены (или в значительной мере недопоставляются) в условиях рынка. Наконец, для того чтобы показать неэффективность попыток внедрения кейнсианской экономики для сбалансирования последствий действия рыночных механизмов даже на короткий промежуток времени, была разработана теория “рациональных ожиданий”. Кстати, известное замечание, высказанное М. Тетчер: ”Нельзя вычерпать рынок” имеет свои корни в этой теории.

Сходным образом современная экономическая и политическая теория стремится ограничить сферу политического выбора. Это привело к возобновлению интереса к созданию конституций с ограниченным правительством и свободным рынком.

Политика аномальных ситуаций

В рамках указанной традиции отсутствовали какие-либо серьезные дискуссии на тему политики в условиях “аномальной ситуации”, оставляли без внимания вопрос о том, какая форма правления в наибольшей степени пригодна для чрезвычайной ситуации. В свое время Макиавелли утверждал, что “... те республики, которые в момент опасности не могут найти прибежище в диктатуре, будут уничтожены в

момент возникновения величайшей опасности...”. Под такой опасностью принято понимать гражданские волнения или войну с иностранным государством, но раньше к этому добавлялись природные катаклизмы - голод, чума, наводнение. В эпоху Великой депрессии демократические правительства зачастую действовали, руководствуясь чрезвычайными властными полномочиями, а в некоторых странах, в особенности в Германии, демократия была ликвидирована. Б. Крик заметил, что “... всегда существуют огромные практические трудности, связанные с принятием решения о том, настало ли время для введения чрезвычайного положения, но эти трудности носят практический и процедурный характер - они не уничтожают реальное различие между временем политики и временем суверенитета”. Суверенитет здесь означает значительную концентрацию власти для принятия решений и действий, направленных на преодоление чрезвычайной какой бы то ни было ситуации и “замораживание” “нормальной” политики на время действия такой ситуации.

Преход от коммунизма к капитализму, или более в более общем виде, от экономике статичной к рыночной породил множество аномальных ситуаций. Все подобные ситуации предлагали политической системе экстраординарные задачи, некоторые из которых со всей определенностью можно отнести к чрезвычайным. Общепринятая точка зрения предполагает, что строительство демократии и строительство рыночной экономики должны идти параллельно и что в действительности на пути к свободе эти процессы взаимно усиливают друг друга. Однако, хотя оба этих фактора и обладают огромной значимостью, связь между ними не всегда очевидна, во всяком случае, в каждой из временных точек их развития. На самом деле, начиная с 1991 г., посткоммунистический опыт России предполагает возможность выбора - может быть трагического выбора - между строительством демократии и осуществлением четкой и последовательной программы реформ. С одной стороны, можно утверждать, что ничто не должно стоять на пути демократизации, поскольку лишь практическое применение демократической политики может сделать необратимым укоренение демократии, особенно в стране, которая привыкла к многовековому деспотическому правлению. С другой же стороны, с той же долей уверенности можно утверждать, что нельзя

питать надежду на укоренение демократических принципов при разрушенной экономике, и, следовательно, если демократы не смогут действовать как деспоты, если того потребует ситуация, они будут сметены с лица земли деспотами, ненавидящими и презирающими демократию. Ну а если демократия - препятствие на пути осуществления экономической реформы, а блокирование экономических реформ сводит на нет демократию, что надо делать в этом случае?

Возможно, необязательно, что подобный выбор будет трагическим. Макиавелли противопоставлял древнеримскую “конституционную диктатуру” тирании, или узурпированной власти. Опасность в том, что первая может вести ко второй, и особенно рискованно искать прибежища в тирании в момент рождения конституционного строя. Тем не менее, конституционная диктатура, которая может быть определена как временное замораживание “нормальной” политики, конституционно введенная в действие в целях осуществления согласованной программы чрезвычайных мер, возможно, станет единственным путем выхода из критического положения в России в период экономических реформ и позволит избежать установления тирании.

В сегодняшней России конфликт между конституционностью и экономической реформой настолько уникален, что можно оспаривать ценность компаративистского анализа. Один из ответов заключается в том, что, когда бы общество ни испытывало потребности в радикальной реформе для создания жизнеспособной экономики, с большой долей вероятности можно предсказать появление блокирующих политических систем. Общее представление о политической блокировке, следовательно, может быть использовано для оттачивания взглядов на эту проблему не только российской политической элиты, но и иностранных экономистов и международных организаций, дело которых - давать рекомендации правительствам разных стран, пытающимся провести экономические реформы. Иными словами, настоящий сборник статей представляет собой политэкономический подход к проблеме политической реформы.

Сравнительный анализ именно политических блокировок может помочь подтолкнуть российских реформаторов к более эффективным политическим действиям. Порой западным наблюдателям кажется, что российские реформаторы

словно бы парализованы структурными методами анализа, что можно скорее отнести к наследию марксизма, чем к реальным возможностям, открытым для них. Так, например, разобщенность реформаторов во время думских выборов 1993 и 1995 гг., которая невольно способствовала созданию блокирующей системы, срывавшей их попытки в течение последних пяти лет, не была структурно предопределена. Подобная разобщенность в основном стала результатом личного соперничества лидеров этих сил. Во многих странах мира смелые и многообещающие политические лидеры преодолели “структурные” препятствия на пути реформ с помощью мобилизации общественной поддержки для их программ реформ, и сегодня эта проблема встает для российских реформаторов.

Такой подход оставляет без внимания убедительный аргумент, что “... с учетом коммунистического наследия, возможно, для российских проблем и не существует никаких “решений”. Все должно развиваться естественным путем, хотя это утверждение звучит слишком ясно. Такая точка зрения, однако, чрезмерно отдает детерминизмом: поскольку всегда возможно вмешательство человека в предположительно неизбежные события.

Потенциал государства и политическая блокировка

В центре внимания настоящего сборника находится политика экономических реформ, и ей присущ свежий взгляд на анализ переходных экономик. Концепция “политических блокировок” тесно связана с идеей “потенциала” государства, рассматриваемой в World Bank Development Report за 1997 г. В исследовании Мирового Банка содержится бесспорное утверждение о том, что успешное экономическое развитие соотносится с эффективным государством, а неудачное развитие - с неэффективной госмашиной. Однако интересно задаться вопросами “Что есть эффективность?” и “Почему одни государства более эффективны, чем другие?” Отчет Мирового Банка содержит заключение о том, что для более эффективного развития государства должны увеличивать свой “потенциал”, определяемый как их способность предпринимать и реализовывать коллективные действия, что достигается более высоким уровнем соответствия между тем, что они могли сделать, и целями, которые они наметили, и во-вторых, “приданием государственным институтам “второго дыхания”.

Политическая блокировка - специфический пример уменьшения потенциала государства. Определяющая черта политической блокировки - снижение последовательности и власти в деятельности государства до такого уровня, при котором граждане теряют веру в то, что государственная политика может быть эффективной или что действия правительства могут улучшить ситуацию. На языке экономистов недостаточность власти переводится как недостаточность доверия. Люди не верят обещаниям и угрозам правительства, потому что нет веры в то, что государство заинтересовано в том, чтобы сдержать свое слово. Люди действуют так, как будто предлагаемые кнут и пряник - блеф, что соответственно делает применение кнута и пряника безрезультатным.

Так, например, Скидельский и Кларк утверждают, что наличие самого факта, что правительство идет на выборы, может сделать политику угроз набором пустых деклараций. Это может происходить в ситуации, при которой успех проводимой политики зависит от действий других лиц, будь они предприниматели, работодатели, менеджеры или же биржевые игроки. Такова базовая модель, часто используемая в теоретико-игровом подходе к выработке политики. В контексте же современных российских реалий, правительственные заклинания о применении жесткой бюджетной политики к государственным предприятиям расценивались (и до сих пор расцениваются) руководителями этих предприятий как не заслуживающие доверия. Именно поэтому у руководства госпредприятий отсутствуют стимулы к более эффективной работе.

Политически блокированные системы

В рамках общего видения проблемы каждый доклад данной книги анализирует конкретный случай блокированной политики реформ для того, чтобы продемонстрировать, как система блокируется и как она может быть разблокирована. Возможность разблокирования системы дается кризисом системы, главной формой выражения которого на уровне правительства становится финансовый кризис государства - структурная тенденция, сводящаяся к тому, что его расходы растут быстрее, чем доходы. Цель реформы - реструктурировать экономику таким образом, чтобы ликвидировать этот макроэкономический дисбаланс. Программа последовательных экономических реформ включает такие

взаимосвязанные элементы, как структурная перестройка и макроэкономическая стабилизация. Главным шагом в этом направлении становится введение жестких бюджетных ограничений, что одновременно уменьшает темпы роста бюджетного дефицита и заставляет закрывать или реструктурировать убыточные компании и чрезмерно щедрые системы социальной защиты. Однако возникновение кризиса автоматически не гарантирует рост потенциала государства: например, насущно необходимые реформы могут быть отложены на долгое время, если есть возможность получить иностранные займы, или же блокировка может длиться достаточно долго, чтобы государство разрушилось само по себе. История дает нам множество примеров обоих вариантов развития.

Большинство статей настоящего сборника затрагивают взаимоотношения между финансовым кризисом, экономической реформой, политической блокировкой и условиями разблокирования. Так, М. Домбровски использует финансовое положение государства как уникальный индикатор прогресса в экономических реформах для случая переходных экономик. Автор доказывает, что в центрально-европейских странах и государствах Балтии, которые первыми провели реформы, фискальный кризис был сравнительно менее глубоким.

В России же не удалось преодолеть финансовый кризис, и наши российские авторы пытаются понять, почему. В исследовании Е. Гайдара рассматривается Россия как классическая заблокированная система, в которой разрыв между государственными доходами и расходами изначально определялся гиперинфляцией. Последующая дефляция, однако, не восстанавливает равновесие из-за дальнейшего размывания налоговой базы, поэтому налоговые доходы продолжают уменьшаться быстрее, чем государственные расходы. Экономически обусловленная необходимость уменьшить государственные расходы вступает в противоречие с балансом сил внутри правительства и недостатком электоральной поддержки необходимости принесения дальнейших жертв. Для В. Мау, который проводит интересные параллели между латиноамериканским опытом, источник блокировки финансовых реформ - это финансовая олигархия, контролирующая деятельность правительства; в то же время Л. Полищук утверждает, что финансовая олигархия в большей степени заинтересована в погоне за чистоганом,

чем в обеспечении прав на собственность. Автор предполагает, что ситуация придет к своему логическому завершению, когда олигархи будут хозяевами большей части национальной экономики. Наконец, А. Улюкаев указывает, что будущее развитие зависит от той политики и тех коалиций, которые могут быть созданы в чрезвычайный период. Временное “разрешение” настоящего финансового кризиса не снижает актуальности этих идей.

Идея кризиса как “спускового механизма” реформы в равной степени важна и в контексте восточноевропейских реалий. Так, Скидельский и Кларк утверждают, что реформы Тетчер были вызваны к жизни кризисом “зимы недовольства” 1979 г., а Б. Гранвиль констатирует, что ситуация во Франции еще не настолько плоха, чтобы позволить проведение серьезных реформ.

В своем глубоком докладе Дипак Лал утверждает, что финансовые трудности стран Латинской Америки проистекают из их социально-экономической структуры, основанной на обширности их земель и типов культивируемых сельскохозяйственных растений. Все возрастающие доходы при производстве данных культур не позволили семейной ферме, как в Северной Америке, стать стержнем национальной экономики, создав вместо этого класс землевладельцев, манипулирующих государством для того, чтобы сохранить свои привилегии. Ключевым шагом в реформе этих экономик стало их открытие для свободной конкуренции. Эссе Д.Лала, а также доклады Л. Полищука и А. Улюкаева представляют “либеральную” версию политической блокировки - когда государство становится жертвой сил, исповедующих хищнические интересы.

Решения для снятия блокировок

Как указывается в World Bank Development Report, рост потенциала государства требует переосмысления его роли и нового укрепления его институтов. С этим трудно не согласиться, но что происходит в случае, когда политическая блокировка не позволяет переосмыслить роль государства?

Все представленные доклады в той или иной степени связаны общей темой - необходимостью кризиса как средства открытия “окна возможностей” для реформ. Если обобщить вывод, проистекающий из различных докладов, представленных в данном сборнике, то, вероятно, он будет состоять в том, что есть хорошая и плохая

новости. Плохая новость заключается в том, что обычно тяжелый кризис необходим для того, чтобы подтолкнуть процесс реформ. Хорошая новость - то, что при открытом “окне возможностей” и наличии достаточной смелости и политического умения становится возможным проводить реформы. Однако ничто из вышеизложенного не гарантирует, что экономическая реформа, как мы ее определили, будет иметь место и что она будет успешной. Экономике способны находиться долгие годы в застое и одновременно не быть жертвами кризиса; “окна возможностей” могут закрываться столь же стремительно, как и открываться, а кризис может также стать “окном возможностей” и для реакционных сил.

Если быть оптимистом, то только что оформившееся соглашение между Б. Ельциным и коммунистами может быть интерпретировано как конституционная диктатура для преодоления текущего российского кризиса. Если признать, что оно ослабляет мертвую хватку олигархов по отношению к правительству, такое соглашение может привести к улучшению ситуации со сбором налогов - важному компоненту финансовой стабилизации. Пессимист же может вывести заключение о том, что такое соглашение - союз абсолютно несовместимых элементов и целей, при котором не может появиться никакой четкой и последовательной программы. Нынешний фискальный кризис приведет к обычной попытке спасти ситуацию с помощью печатного станка (новое назначение Геращенко на пост главы Центробанка - зловещий признак), что приведет к новому витку гиперинфляции. Прокоммунистическое правительство предпримет попытку установить контроль над ценами, возрождая таким образом экономику всеобщего дефицита. Эти события приведут к развитию огромного по своим размерам черного рынка, с которым, как и в прежние времена, государству не справиться. Таким образом, кризис, с неизбежностью влекущий за собой старые времена, даст реформаторам новое “окно возможностей” (при условии сохранения института выборов), или же кризис приведет к новым репрессиям. В равной степени, кризис может означать новую стадию в дезинтеграции российской экономики и коллапс российского государства. Можно с уверенностью предсказать, что ближайшее время будет очень беспокойным. В таких обстоятельствах становится все более необходимым твердо

верить в то, что политические лидеры смогут осознать возможные варианты развития событий и это будущее не есть предопределенность.

Роберт Скидельский

Вступительное слово

Дорогие друзья! Сегодня, вспоминая дискуссии конца 80-х годов, предшествовавшие началу рыночных реформ в Восточной Европе и на территории бывшего Советского Союза, даже трудно себе представить в какой мере собственно политэкономические проблемы находились на периферии обсуждения. В центре внимания были вопросы макроэкономической политики, стабилизации, приватизация, проблема открытия экономики. Все, что связано с собственно политэкономической проблематикой почти не обсуждалось или обсуждалось вскользь. Тому было несколько причин. Одна из них - факт существования в рамках социалистической действительности дисциплины, которая называлась политическая экономия.

Это была очень интересная, немножко смешная дисциплина, которая распадалась на две части. Первая из них почти полностью была посвящена изучению одной, правда, очень глубокой книги - "Капитала" К.Маркса. Вторая часть была более забавна, она называлась политэкономия социализма, и там изучались вещи, о которых сегодня нельзя вспоминать без улыбки: основной экономической закон социализма, суть которого состояла в том, что целью социализма является наиболее полное удовлетворение потребностей и всестороннее развитие личности и т.д., исходный закон социализма, суть которого состоял в том, что при социализме все происходит планомерно и т.д. Занятость нормальной политэкономической ниши своеобразной теологической дисциплиной, конечно, была фактором, который сдерживал развитие современной политэкономии в странах бывшего социализма. Второй фактор был связан с тем, что политическая элита относилась к политическому процессу, как к вещи сакральной. Если об экономике еще можно было легально говорить, то там, где экономика пересекалась с политикой, - это уже было предельно опасно и за гранью дозволенного. Даже в лучших книгах, написанных при социализме и о социализме, - а я убежден, что лучшей книгой, написанной при социализме и о социализме, остается "Экономика дефицита" профессора Я. Корнаи - даже там собственно политэкономические проблемы затрагивались вскользь и только намеком. Но

главной причиной было то, что отсутствовала, собственно эмпирическая база, связанная с выборами, политическим процессом, взаимодействием политического процесса и экономики. Все это было за рамками той реальности, которую мы могли изучать. Были сформулированы некоторые небезыңтересные гипотезы. Одна из них о том, что свободу у бюрократии придется выкупать, была выдвинута в Польше профессором Винецким. Гипотеза эта для России оказалась на редкость точной, но в общем, все-таки, это были скорее догадки, чем исследования. За последние годы исследователи и практики реформ убедились в том, что неизмеримо проще выработать разумную экономическую политику для постсоциализма, чем реализовать ее на практике, потому, что на пути между выработкой и реализацией политики стоит очень не простой политический процесс, в значительной степени влияющий на экономическое развитие постсоциалистических стран.

Постепенно сформировался блок исследований, посвященных взаимосвязи экономики и политики в переходных обществах. И мы сегодня собрались здесь для того, чтобы обменяться мнениями по этому вопросу, рассказать о результатах работ, которые ведутся в России, в других странах. Сегодня в интегрированном мире все взаимосвязанно, и мы оказались частью того либерализационного процесса, процесса деэтизации, который идет с начала 80-х годов. В этой связи, изучая политэкономические проблемы постсоциалистического перехода, мы не должны проходить мимо того блока интересных исследований, которые посвящены деэтизационным проблемам в мире. Надеюсь, что у нас состоится серьезное и интересное обсуждение. Спасибо.

Политические проблемы экономических реформ во Франции

“Я хорошо знаю свою страну и принудительный переход к ультралиберализму (сильная приверженность свободному рынку) не получится во Франции”.
Лионель Жоспен¹

1. Введение

Безработица не является новым явлением во Франции. В период президентства Жискара де'Стена безработица росла и достигла 6,3% в 1980 году. Пришедшее к власти в 1981 году социалистическое правительство пообещало быстрый экономический рост и снижение безработицы. Вместо этого, результатом его деятельности стал медленный рост и увеличение безработицы. В сентябре 1997 года ее уровень составил 12,5%. Можно найти несколько объяснений этому факту. Однако то, что Франция переживает высокую безработицу (независимо от того, кто находится у власти), является очевидным признаком ошибок в проводившейся политике.

Несомненно, что французская статистика безработицы является наиболее точной, а поэтому на один или два процентных пункта данные о безработице могут быть скорректированы в сторону понижения для сравнения с другими странами. Также несомненно, что состояние французского безработного не похоже на состояние американского безработного. Французские безработные вполне прилично обеспечены по сравнению со своими коллегами из других стран. Однако система их социальной поддержки дорога, неэффективна и имеет свои недостатки. Социальные пособия по безработице выплачиваются ограниченное время и затем заменяются пособием, которое равняется прожиточному минимуму, что равносильно исключению из общества. Последний опрос UNEDIC² показывает, что 40% зарегистрированных безработных не получали вообще никаких социальных пособий. Это говорит о том, что хотя и лучше быть безработным во Франции, чем в какой-либо другой стране, но все же их положение не завидно.

¹ Цитата из статьи Лионеля Жоспенена, опубликованной 9.XII.1997 в газете “Файненшл Таймс”.

² Статистический комитет Объединения работающих Франции

Этот доклад не претендует на исчерпывающий анализ. В нем будут затронуты только центральные вопросы, лежащие в основе проблемы высокой безработицы во Франции.

2. Французский путь: статизм против рыночных сил

Во Франции был свой опыт экономического планирования. В августе 1945 года французский предприниматель и дипломат Жан Моне, говоря с Шарлем де Голлем, подчеркнул: “Вы говорите о изобилии, однако французам сейчас совсем не до этого. Изобилие наступит только тогда, когда французы добьются статуса, который оправдывает его... Производство должно увеличиваться, должна расти производительность труда; мы должны изменить страну с материальной точки зрения”. Генерал не нуждался в убеждениях. Он верил, что государство испытывало “страстное желание” заняться экономическим планированием.

Одним из первых действий Моне стало заявление о том, что нельзя добиться модернизации, пока рабочий день французов остается таким коротким. Сорокапятичасовая рабочая неделя являлась необходимым минимумом. Французские рабочие отработывали в среднем 46 часов в неделю в начале 60-х годов. Затем рабочее время начало неуклонно снижаться до отметки, когда требования 32-часовой рабочей недели становились причиной забастовки.

Первый французский план был направлен на возрождение шести основных промышленных секторов - угольный, металлургический, транспортный, электроэнергетический, цементный и сельскохозяйственное машиностроение. Однако в последующем планы расширились и включали уже практически весь общественный и частный сектора. Это никогда не приобретало размеров Советского Госплана, хотя некоторое время разрабатывались пятилетние планы, наполненные количественными показателями.

Усилия Моне по перестройке Франции посредством мобилизации предпринимательства, профсоюзов и правительственных чиновников всех уровней переродились в Великий Организационный Миф - идею того, что технократы могут лучше распределять ресурсы, чем это делает рынок. Французское централизованное планирование явилось попыткой проложить новый путь между

коммунистической централизацией и корпоратизмом правительства Виши. Спустя пять десятилетий государственные колеса все еще продолжают вращаться по этому туманному среднему пути.

Французское государство, включая региональный уровень, сегодня нанимает приблизительно пять миллионов человек, что составляет около одной четверти работоспособного населения. Зарплаты и пенсии этих *функционеров* (или служащих государственного сектора) составляют 600 миллиардов французских франков или 40% национального бюджета. Тенденция увеличения занятых в государственном секторе совсем не похожа на тенденции, наблюдаемые в других секторах. Например, в то время как число французских фермеров постоянно снижалось на протяжении трех десятилетий, число работающих бюрократов в министерстве сельского хозяйства удвоилось.

Начиная с Эр Франс и пораженной долгами государственной железнодорожной компании СНСФ, истории с банком Кредит Лионез, государственные предприятия высасывали деньги налогоплательщиков. В 1997-1998 годах правительство предоставит дополнительную финансовую помощь таким банкам, как Кредит Лионез и таким страховым компаниям, как ГАН. Вышедшие из элиты государственных служащих менеджеры продемонстрировали плохие навыки руководства и несут только часть ответственности. Государственные субсидии и поручительства позволили французским предприятиям почувствовать мягкое бюджетное ограничение, так знакомое их постсоветским коллегам.

3. Реальное французское изобилие: экспортный сектор

Позитивная часть доклада состоит в рассказе о впечатляющей работе, проделанной частным сектором. Положения европейского общего рынка вынудили французские компании конкурировать на европейском и мировых рынках без помощи в виде традиционных протекционистских мер и государственных субсидий. Лучшие французские компании сокращали издержки, повышая производительность труда и расширяя производство за границей. Косметический гигант Лореаль, Данон, Мишлен и Клуб Медитеранео представляют собой те

сверхконкурентные компании, которые являются скорее международными, чем французскими. Они представлены и в России. Их достижения отражаются в экспортной силе французской экономики.

Таблица 1

Внешнеторговые показатели Франции, годовые темпы прироста, %

	1995	1996	1997	1998
Объем экспортной продукции*	7.9	4.9	8	8
Объем импортной продукции*	5.8	2.2	5.9	6.8
Экспортные показатели**	0	-0.5	1.2	0.5
Отношение индексов импортных цен к индексам экспортных цен	-0.8	-1.2	0.7	-0.2

*Данные таможни

**Прирост доли экспорта во всем объеме выпущенной продукции

Источник: ОЭСР, с. 62

Промышленный рост происходит главным образом за счет экспортной продукции. Однако планируемый промышленный рост на уровне 2,5% в 1997 году и около 3% в 1998 году недостаточен, чтобы существенно улучшить ситуацию на рынке труда, при равенстве остальных показателей. В таблице 2 приводятся данные устойчивого роста, хотя они и не являются впечатляющими.

Таблица 2

Спрос и производство
(темпы прироста, в % к предыдущему периоду, цены 1980 г.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Личное потребление	1.4	0.2	1.4	1.7	2.1	1.2	2.4
Общественное потребление	3.4	3.3	1	0	1.3	1.2	1
Долгосрочные капиталовложения	-3.1	-5.8	1.3	2.5	-0.5	2.5	3.5
Общий внутренний спрос	0.4	-2.3	3	1.8	0.8	1.8	2.5
Экспорт	4.9	-0.4	6	6.3	1.7	7.4	7.3
Импорт	1.1	-3.4	6.7	5.1	2.5	5.4	6.3
Внешнеторговое сальдо	1	0.8	-0.2	0.3	0.6	0.6	0.4
ВВП	1.4	-1.5	2.8	2.1	1.5	2.5	2.8

Источник: ОЭСР

Таким образом, рассматривая во взаимосвязи рост безработицы и экономический рост, возникают два вопроса:

* негативные тенденции на рынке труда сохраняются потому, что промышленный рост является слишком медленным?

* или промышленный рост не может увеличиться по причине того, что рынок труда так искажен?

Ясно, что требуется кардинальный пересмотр политики.

4. Заключение

Французский частный сектор со всем своим динамизмом не может быть конкурентоспособным, пока он несет на своих плечах бремя государственного сектора. Многие государственные и полугосударственные предприятия выживают только потому, что они пропитаны государственными субсидиями, в то время как их управление находится в плохом состоянии. Бремя, которое несет частный сектор, выражается в огромной доле национального дохода (51%), которую государство собирает с него в виде налогов. Большая часть налоговых доходов уходит на выплату пособий по безработице. Дополнительным препятствием являются юридические барьеры, препятствующие сокращению персонала (в более широком плане отсутствие эластичности труда). В то время как к частному сектору применяются жесткие бюджетные ограничения, государственный сектор свободен от них. Единственным исключением является сельскохозяйственный сектор, где расходы французского правительства идут на структурные цели, такие как: сокращение налогообложения, помощь молодым начинающим фермерам, программы помощи в модернизации ферм, включая предоставление грантов и дешевых субсидий, выплаты компенсаций за ущерб, нанесенный в результате стихийных бедствий и предоставление маркетинговой помощи, поддержание цен на продукты питания выше их уровня в других странах.

* * *

Богатая французская республика ассоциируется с конфликтом интересов. Например, премьер-министры считают нормальным оставаться мэрами городов. Жак Ширак оставался мэром Парижа, будучи премьер-министром; Рокар оставался мэром города Конфлан, а Береговуа - мэром города Невера. Чиновники, ответственные за регулирование отраслей промышленности, такие как авиационная

или здравоохранение, назначаются в советы директоров национализированных компаний в этих отраслях, и когда они увольняются с государственной службы, то занимают теплые места в компаниях, регулированием которых до этого занимались. Бухгалтерские фирмы, ответственные за аудиторские проверки компаний, используют такую систему, чтобы продавать юридические, налоговые и консалтинговые услуги тем же компаниям. Государственным служащим не запрещается участвовать в политике. На самом деле большинство членов Национальной Ассамблеи происходят из государственного сектора. Таким образом, стираются границы между исполнительной и законодательной ветвями власти, вопреки учению Монтескье. И приведенный список еще не полон.

* * *

До сих пор я старалась объяснить взаимосвязь и взаимовлияние хронической безработицы и структурные проблемы французской экономики, то теперь хочу перейти к более сложному вопросу, связанному с центральной темой нашей конференции: *почему Франция испытывает такие трудности в проведении очевидных реформ, которые могли бы разрешить или, по крайней мере, ослабить эти проблемы?*

Правительство Ширака-Юппе, только что избранное после четырнадцати лет все более непопулярного социалистического правления, предприняло самые робкие реформы, которые студенты экономических вузов из стран с переходной экономикой назвали бы “постепенными”. Однако они (реформы) вызвали всеобщее социальное недовольство и паралич воли.

Первое объяснение надо искать в глубоких культурных и исторических корнях.

Франция имеет двойное наследие - монархию и церковь. Король или епископ решали, что верно. Никто никогда не ожидал от них, или их современных преемниках, честности: их поведение основывается на принципах выживания. Никто не ожидал, что они будут следовать обычным этическим стандартам, как, например, оплата своей собственной квартиры. Существует противоречие между этим объективным историческим наследием и сверхценностями, которые ассоциируются с Французской Республикой. Эти республиканские ценности на

поверхности противоречат наследию, доставшемуся от прошлого; в действительности, однако, они еще больше осложняют возможность современной Франции обращаться к своей истории.

Второе, более непосредственное объяснение вытекает из парадокса силы французской экономики. Как подчеркнул г-н Дорнбуш, положение дел должно принять достаточно плохой оборот, чтобы реформы стали [политически] возможными. Другими словами, те самые условия, которые делают реформы политически возможными, также делают их очень трудными, зачастую исключая оптимальные эволюционные решения. Не существует лучшей иллюстрации, чем ситуация, которую получил в наследство Председатель нашей конференции, когда он встал во главе Российского правительства в декабре 1991 года. Во Франции, однако, первое условие не выполнено: то есть, ситуация не достаточно плоха, чтобы сделать реформы возможными. На самом деле, высокий уровень жизни и особенно высокие социальные ожидания превращают в политических самоубийц любую партию или лидера, предлагающего даже краткосрочные жертвы, ради серьезных реформ. Сила французского частного сектора и крепость французской индустриальной базы создали материальные основы для государства всеобщего благосостояния, в прямом смысле *паразитирующего* и ослабляющего своего хозяина (частный сектор), но не убивая его. Например, уровень безработицы среди наименее квалифицированных рабочих указывает на несоответствие между ценой рабочей силы и предельной производительностью. Уровень минимальной заработной платы по отношению к средней заработной плате является самым высоким в странах ОЭСР после Нидерландов, хотя в последней имеется значительное, в зависимости от возраста, снижение минимальной заработной платы. Французские власти не пытались снизить уровень минимальной заработной платы, которая рассматривается как вклад в социальное согласие.

Для Франции вопрос стоит так: какую форму будет иметь кризис, из-за того что так долго откладывались реформы. Таким образом, мы приходим к банальному, хотя и распространенному выводу: во Франции реформы невозможны, только - революции, перемежающиеся длительными периодами стагнации.

При настоящем положении вещей, как это и происходило в прошлом, может последовать социальный взрыв и могут полететь головы. Как убеждает политическая элита - выход может быть в единой Европе. Однако единая Европа не решит проблему высокой безработицы и при худшем сценарии ситуация может принять оборот, предсказанный Джорджем Соросом: "Люди направят весь свой гнев и возмущение против единой валюты. Мы вполне можем увидеть народный протест, особенно во Франции, стране с традициями таких восстаний. И такой протест может принять популистскую антиевропейскую окраску".

Французское правительство полно решимости разрешить проблему безработицы по-французски, т.е. сократив рабочую неделю. Однако может наступить время, когда Франция перенимет опыт у других стран и освободит свои предприятия, чтобы они создавали рабочие места.

Российские реформы сквозь призму латиноамериканского опыта: некоторые итоги и тенденции

Сравнительный анализ экономического и политического развития посткоммунистических и латиноамериканских стран становится в последние годы все более популярным. Более того, по мере продвижения одних стран от коммунизма, а других от авторитарного популизма актуальность подобного рода сопоставлений нарастает. Опыт демократизации сменяется опытом осуществления экономических реформ.

Предметом этого доклада является выявление основных направлений влияния латиноамериканского опыта на развитие экономических реформ в СССР и в России. Основное внимание я хотел бы уделить проблемам, наиболее существенным для настоящего, постстабилизационного этапа развития российской экономики - экономико-политическим проблемам устойчивости и роста.

1. Общее и особенное в развитии России и Латинской Америки

Интерес к латиноамериканскому опыту обострился в СССР в середине 80-х годов. Отчасти это было связано с нараставшим пониманием необходимости осуществления серьезных экономических реформ в стране “развитого социализма”, что подталкивало к поиску и анализу возможных образцов и моделей. Хотя в ряду возможных образцов для подражания обращение к латиноамериканскому опыту все-таки воспринималось как дань экзотике, как некоторая теоретическая экстравагантность.

Между тем соответствующие сопоставления могли иметь под собой серьезные теоретические (методологические) и практические (исторические) основания. Сказанное касается целого ряда экономических параметров и политических проблем.

Прежде всего, сопоставимость уровня социально-экономического развития, измеряемого через показатель ВВП на душу населения (табл. 1). Сопоставимость этого параметра по разным странам не только является свидетельством

определенной социально-экономической общности, но и несет важную политическую нагрузку. Именно этот уровень, как показано С. Хантингтоном, является критическим для сохранения авторитарных и тоталитарных режимов, именно при этом уровне социально-экономического развития бурное развертывание демократических процессов становится в высокой степени вероятным¹.

Таблица 1

ВНП на душу населения в 1985 году в СССР и в отдельных странах Латинской Америки

	СССР	Аргентина	Бразилия	Чили	Мексика
Доллары США в ценах 1990 (а)	6715	6912	4902	5145	5141
Доллары США в ценах 1993 (b)	5418	7088	5385	5415	6861

(а) - Maddison Angus. Monitoring the World Economy. Paris: OECD P. 201.

(b) - Россия в меняющемся мире. М.: ИЭА, 1997. СС. 225-226.

Другой фактор, общий для СССР и ведущих латиноамериканских стран, кроется в особенностях их экономической истории XX столетия. Точнее, в характерном для них типе догоняющей индустриализации, основанной на стратегии импортозамещения. Индустриализация в этих странах происходила при активном участии государства, создававшего тепличные условия для развития национальной промышленности. Этот курс мог мотивироваться различными аргументами - от необходимости защиты от капиталистического окружения до необходимости ослабления зависимости от мировых капиталистических рынков. Но во всех этих случаях неизбежным становилось формирование жесткой социально-экономической и производственно-технологической конструкции, низкоконкурентной с точки зрения мировых критериев эффективности и чреватой обострением политической нестабильности при попытках проведения структурных реформ (будь то в начале “импортозамещающего пути”, или при выходе из него). И именно импортозамещающий путь в индустриальный мир предопределил

¹ Hantington Samuel P. The Third Way. Norman and Lomdom: University of Oklahoma Press, 1991. P.62-68. Разумеется, в этом выводе автора менее всего следует видеть “фетишизм цифр”. С.Хантингтон

комплекс важнейших особенностей функционирования социально-экономических систем рассматриваемых здесь стран по обе стороны Атлантики (или, если угодно, по обе стороны Тихого океана).

Наконец, перед всеми названными странами встала к 80-м годам задача преодоления рамок индустриализма и выход в постиндустриальное общество. Достижение данного уровня среднедушевого ВВП также являлось признаком готовности соответствующих стран к переходу на новую ступень развития, хотя конкретные структурные предпосылки этого перехода в СССР и ведущих странах Латинской Америки, конечно же, не совпадали². В то же время наличие авторитарных традиций во всех рассматриваемых государствах в совокупности с запаздывающим характером постиндустриализации (аналогично поздней индустриализации) предопределяли формирование конфликта между задачами неомодернизации и демократизации, преодоления авторитаризма.

Это последнее имеет еще один аспект, на который указывают некоторые исследователи. Рассматриваемые страны отличаются своего рода изолированностью трансформации, то есть осуществление реформ вне экономических и политических механизмов более развитых, более стабильных государств. Страны Центральной и Восточной Европы развиваются в направлении западноевропейской модели, что в значительной мере стабилизирует и упорядочивает их социально-экономические и политические системы, задает характер и важнейшие параметры развития. Россия же, как и большинство латиноамериканских государств, ориентирована на решение своих проблем в собственном социально-политическом контексте. Их трансформация не может быть вырвана из общемирового контекста, но влияние (прежде всего политическое и культурное) со стороны других стран и регионов является здесь гораздо более ограниченным. «В России, как и в Латинской Америке, ситуация в этом плане принципиально иная: представляя иные миры,

подробно анализирует механизмы того, что он называет “a strong correlation between level of communications development and democracy” (p. 63).

² Достаточно сравнить, скажем, показатели, характеризующие образовательный уровень населения и долю услуг в структуре ВВП. СССР явно опережал по первому показателю, тогда как структура ВВП скорее приближалась к постиндустриальной у латиноамериканских государств. (табл. 10).

цивилизации и континенты, оба эти региона оставлены “один на один” со своими многообразными и все более обостряющимися проблемами”³.

Разумеется, схожесть развития обеих групп государств никак не следует переоценивать. Немало факторов и параметров развития позднекоммунистического и латиноамериканского мира были сугубо различными и даже противоположными.

Прежде всего, это различие институциональной структуры, сохранение в Латинской Америке институтов частной собственности и легитимно накопленного богатства в частных руках.

Латиноамериканские страны имели также и опыт функционирования демократических институтов, опыт многопартийности. Авторитарные и военные режимы чередовались здесь с демократическими формами правления со всеми атрибутами традиционной буржуазной демократии. Собственно, в этом как раз и состоит коренное отличие авторитарных систем от тоталитарных.

Существенно иной была и социальная структура рассматриваемых стран. Для обществ советского типа характерна была крайняя форма эгалитаризма в официальном распределении доходов, социальное неравенство здесь было нивелировано, что подрывало стимулы экономического развития, но обеспечивало исключительную социальную стабильность общества. Так, коэффициент Джини, находившийся в СССР середины 80-х годов на уровне 25, в Бразилии превысил 60, в Мексике и Чили - 50 (табл. 2). Проблема бедности и социальной дифференциации была одной из основных доминант социально-политического развития большинства латиноамериканских государств на протяжении многих десятилетий⁴.

Таблица 2

Показатели социальной дифференциации. (коэффициент Джини)

Страны	Годы	коэффициент Джини
СССР (а)	1985	25,6
Россия (с)	1991	26,0

³ Ворожейкина Т.Е. Демократия и экономическая реформа. Опыт сравнительного анализа России и Латинской Америки // Куда идет Россия: Общее и особенное в современном развитии. Т. IV. М., 1997. С. 97.

⁴ Sachs J.D. Social Conflicts and Populist Policies in Latin America. In: Brunetta R., Dell’ Aringa C. (eds.). Labour Relations and Economic Performance. London: Macmillan, 1990.

Россия (b)	1993	49,6
Швеция (c)	1987	30,4
Великобритания (a)	1985	29,7
Германия (d)	1984	25
Италия (d)	1986	31
США (c)	1992	46,6
Чили (b)	1994	56,5
Бразилия (b)	1989	63,4
Мексика (b)	1992	50,3

(a) - Atkinson Anthony B., Micklewright John. Economic Transformation in Eastern Europe and the Distributia of Income. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 112.

(b) - The World Bank. The State in a Changing World: World Development Report 1997. Oxford: Oxford University Press, 1997. P. 222-223.

(c) - Россия и ООН: Информационно-статистический справочник. М.: Госкомстат, 1995.

(d) - Gardiner Karen. A Survey of Income Inequality over the Last Twenty Years. London: LSE, 1993. P. 14.

Даже в посткоммунистической России, где социальная поляризация резко возросла, она все равно в двух важных аспектах отличалась от латиноамериканской. С одной стороны, показатели социального расслоения никак не дотягивали до латиноамериканских. С другой стороны, социальной структуре России нехарактерен раскол на два мощных и противостоящих друг другу полюса: слой чрезвычайно богатых весьма немногочисленен, и основная часть населения имеет более или менее схожие условия жизни, что особенно заметно при обращении не к среднероссийскому, а к региональным показателям распределения населения по доходным группам (табл. 3).

Таблица 3

**Децильный коэффициент дифференциация доходов населения
1995 году**

Россия	10,2
Москва	27,7
Санкт-Петербург	7,1
Северный	10,3
Северо-западный	10,7
Центральный	13,8
Волго-Вятский	7,1
Центрально-Черноземный	6,7
Поволжский	7,5

Северо-Кавказский	7,3
Уральский	8,4
Западно-Сибирский	11,3
Восточно-Сибирский	13,7
Дальневосточный	13,3

Источник: Доходы и уровень жизни населения: Мониторинг. М.: Минтруд, 1997. С. 22.

Свою роль в “разведении” опыта этих стран сыграли и различия в ресурсообеспеченности. Богатство СССР природными ресурсами предопределило гораздо более широкие рамки функционирования и воспроизводства закрытой экономики, основанной на импортозамещающих идеях и технологиях. В Латинской Америке, при всей склонности различных политических режимов (правых и левых, военных и гражданских) к импортозамещению, экономическая политика в XX столетии имела все-таки волнообразный характер, популистские эксперименты сменялись либеральными эпизодами, а меры по ограничению иностранного капитала сменялись политикой “открытых дверей”. Ограниченность природных ресурсов ставила известные границы для импортозамещающей ортодоксии, от которых был практически полностью свободен Советский Союз⁵.

Из этого следует и еще одна важная особенность СССР и перспектив трансформации его экономики. Исключительная устойчивость советской социально-экономической системы, до поры до времени невосприимчивость к вызовам времени делали неизбежными гораздо более тяжелые последствия структурной перестройки, хотя и оттягивали момент ее осуществления. Результатом этого становилось, с одной стороны, все более масштабное отклонение советской экономической структуры от потребностей постиндустриальной эпохи, а с другой - обуславливали неизбежность масштабного спада производства во многих отраслях с началом адаптации к постиндустриальным реалиям.

Особенности путей развития СССР и Латинской Америки должны были предопределить существенные различия путей выхода из авторитаризма в

политике и индустриализма в экономике. Латиноамериканским государствам предстояло осуществить комплекс мер по демократизации и макроэкономической стабилизации, сопровождаемые шагами по дерегулированию и либерализации экономической жизни. Перед СССР стояла задача проведения системной трансформации, включающей коренные сдвиги в отношениях собственности и изменение на этой базе всех сторон жизни общества. Словом, латиноамериканские государства столкнулись с необходимостью проведения более или менее серьезных реформ, тогда как ликвидация советского коммунизма требовала изменений революционного характера.

Однако революционный характер трансформационных процессов в России не определяется лишь изменением отношений собственности. Более того, глубокие изменения в отношениях собственности возможны и неревolutionным путем. Сравнение революционного и реформаторского пути преобразования общественной жизни выходит за рамки настоящего доклада. Здесь нам представляется необходимым обратить внимание лишь на два наиболее существенных для дальнейшего изложения момента.

Во-первых, революционную трансформацию отличает резкое ослабление государственной власти, естественным следствием чего становится резкое усиление стихийности, нескоординированности социальных, экономических и политических процессов. Контроль государства за этими процессами становится неэффективным, а наиболее успешным оказывается то правительство, которое способно в максимальной мере опереться на существующие интересы влиятельных экономико-политических агентов. В этом отношении деятельность власти в условиях революции аналогична деятельности “слабого диктатора”, который может удерживаться у власти лишь балансируя между различными группами интересов. Этот феномен достаточно хорошо известен в Латинской Америке и описан в современной экономико-политической литературе⁶. Однако особенность

⁵ Роль доступных естественных ресурсов с точки зрения перспектив импортозамещающей политики подробно проанализирована в кн.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997. Гл. 2.

⁶ См.: Alesina A. Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington D.C.: IBRD, 1992.

революционного (в данном случае - российского посткоммунистического) опыта состоит как раз в том, что сильная власть здесь не может возникнуть в результате простого переворота и прихода в президентский дворец “сильной личности”, но лишь постепенно вызревает по мере исчерпания собственно революционных процессов.

Во-вторых, отсутствие консенсуса между основными социально-политическими силами и группами интересов. Радикальность происходящих изменений делает такой консенсус принципиально невозможным. И это накладывает существенные ограничения как на возможности решения конкретных экономико-политических задач, так и на функционирование конституционно-политической системы данной страны. Тем самым, иной оказывается политическая и экономическая логика проведения реформ. “Опыт Германии 1948 г., а также Мексики 1987 г. доказал, что для успешной реализации плана совершенно необходимы широкие дебаты и достижение социального согласия в период, предшествующий его принятию”, - писал Л.К.Брессер Перейра, видный бразильский экономист и бывший министр финансов⁷. Впрочем, это правило не всегда может сработать и в условиях наличия консенсуса по базовым ценностям развития общества⁸, а в условиях революционных сдвигов оказывается просто невозможным.

2. Особенности влияния латиноамериканского опыта на различных этапах развития перестроечного СССР и посткоммунистической России

Первые попытки сравнительного анализа пути реформирования советского общества с латиноамериканским опытом относятся ко второй половине 80-х годов

⁷ Цит. по: Окунева-Посконина Л.С. От авторитаризма к демократии: сравнительный анализ советских и бразильских реалий // Латинская Америка. 1992. N 1. С. 60.

⁸ В ряде исследований показывается, что проведение, скажем, макроэкономической стабилизации невозможно, пока в обществе существуют про- и антиинфляционистские силы с примерно одинаковым политическим (можно сказать, лоббистским) потенциалом. (См.: Fernandes R., Rodrik D. Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Inflation. In American Economic Review. 81 (1991). P. 1146-1155; Alesina A., Drazen A. Why are Stabilization Delayed? In: American Economic Review. 82 (1992). P. 1170-1188).

и были связаны с поиском адекватного механизма осуществления реформ, необходимость которых на тот момент практически всеми признавалась.

Раньше всего речь зашла о политических аспектах трансформации. Точнее, о роли жесткого, диктаторского режима для проведения экономической модернизации. Памятны выступления И.Клямкина и А.Миграняна о том, что сколько-нибудь масштабные реформы хозяйственной системы несовместимы с политической демократизацией и, напротив, что они требуют режима авторитарного. Успехи Чили были налицо, и именно пример этой латиноамериканской страны наиболее часто использовался для подтверждения вывода о необходимости, если не желательности, диктатуры.

Интересно, что опыт Чили стал тогда привлекать внимание сторонников самых разных политических и теоретических воззрений. С одной стороны, это могли быть экономисты, придерживавшиеся последовательных либеральных взглядов. С другой стороны, об успехах пиночетовской Чили стало модно рассуждать среди части высшего партийного руководства, что должно было служить обоснованием противодействия консервативной части КПСС горбачевскому курсу.

Однако по мере развития экономического кризиса 1989-1991 годов, по мере роста товарного дефицита и обострения проблемы подавленной инфляции на передний план выходил другой аспект проблемы экономико-политических взаимодействий трансформационного процесса. Макроэкономическая дестабилизация, проедание валютных резервов и дезинтеграция политического пространства были чреватые острыми политическими потрясениями, а более конкретно - государственным (в том числе военным) переворотом. Схема “популистская политика - высокая инфляция - военный переворот” неоднократно доказала свою практичность, о чем убедительно свидетельствовал как раз опыт Латинской Америки.

Из этих рассуждений вытекало два принципиальных вопроса относительно путей дальнейшего развития советской (тогда еще советской) экономики.

Во-первых, о перспективах демократической системы в СССР, о возможности сочетания экономического кризиса и политической демократии. Не о

целесообразности или нецелесообразности авторитаризма в условиях рыночной трансформации, но о вероятности крушения демократии при сохранении данных макроэкономических тенденций.

Во-вторых, о характере экономической политики авторитарного режима. Опыт латиноамериканских стран показывал, что приходящие на волне популизма военные правительства как правило оказывались способны проводить ответственную и жесткую политику, обеспечить преодоление экономического кризиса и добиться более или менее устойчивой ситуации в экономике. Бывало и обратное: военные, пришедшие на волне общественного недовольства социально-экономическим курсом и обещавшие решительными мерами навести порядок, быстро доводили страну до полной экономической катастрофы. Что могла ждать Россия в случае подобного политического сценария?

Любые исторические аналогии сами по себе не являются фактором политической предопределенности тех или иных событий. Напротив, история свидетельствует, что знание аналогий, их учет в деятельности практического политика несколько расширяет свободу маневра и позволяет хотя бы отчасти избежать нежелательного результата.

В нашем случае налицо был ряд факторов, противодействовавших формированию жесткого, диктаторского режима, который был бы способен решать стабилизационные задачи. С одной стороны, как уже отмечалось выше, данный уровень экономического развития (выражаемый в обобщенном виде как ВВП на душу населения) и стоявшая перед страной стратегическая задача выхода в постиндустриальный мир в значительной мере предопределяли невозможность решения социально-экономических проблем в условиях политической диктатуры. С другой стороны, революционный характер российской трансформации предопределял невозможность сильного, способного решать масштабные экономические задачи государства - даже при наличии диктаторского по форме правления.

В то же время было достаточно очевидно, что решение задач макроэкономической стабилизации требует решительности, политической воли,

независимости от конфликтующих групп интересов. В этом состояло важнейшее противоречие российской ситуации накануне краха коммунистической системы.

Начало либеральных реформ в России способствовало усилению интереса исследователей к опыту латиноамериканских стран и одновременно требовали уточнения и конкретизации тех сюжетов и проблем, относительно которых этот опыт был особенно важен и интересен. Основными темами для исследования и обобщения латиноамериканского опыта в период 1992-1994 годов стали проблемы либерализации и макроэкономической стабилизации, политические факторы осуществления стабилизации, а также приватизации. (Впрочем, опыт приватизации не мог представлять особенного интереса в силу исключительной специфичности, масштабности приватизации в условиях посткоммунизма).

В части задач либерализации и стабилизации ключевым был вопрос о применимости стандартных макроэкономических подходов к посткоммунистической ситуации. Опыт Польши, где аналогичные реформы были начаты двумя годами ранее, равно как и проводившийся на протяжении ряда лет теоретический анализ, свидетельствовали в пользу положительного ответа. Оставался, однако, ряд технических вопросов осуществления либерализации и стабилизации, латиноамериканский опыт решения которых мог быть уместен и для посткоммунистической России. Мы имеем в виду проблемы номинального якоря, использования или не использования элементов гетеродоксной модели (прежде всего государственного контроля за ценами и зарплатой), концентрации либерализационных мероприятий во времени. В основном это были вопросы, решавшиеся в терминах практической целесообразности и политической возможности, а никак не с точки зрения теоретически целостной либеральной (или какой бы то ни было другой) доктрины.

Другим, не менее важным сюжетом, рассматриваемым сквозь призму латиноамериканского опыта, были конституционно-политические аспекты осуществления макроэкономической стабилизации. Как мы уже отмечали выше, большинство попыток макроэкономической стабилизации, имевших место в Латинской Америке к началу 90-х годов, осуществлялись военными режимами. Правда, в основном эти попытки быстро проваливались и удачный опыт

связывался лишь с именем А. Пиночета. Но на стороне гражданских правлений не наблюдалось по сути ни одного удачного примера. Понятно, что введение авторитарного режима было в России нежелательно, да и невозможно, если говорить об авторитарном режиме, способном проводить осмысленный макроэкономический курс.

Одновременно все более очевидным становился конфликт между популистскими ориентирами российских законодателей и необходимостью принятия непопулярных шагов в экономической сфере. Конфликт этот на волне послевгустовского демократического подъема был разрешен предоставлением президенту Б. Ельцину в октябре 1991 года дополнительных полномочий сроком на один год (что отчасти отражало и стремление депутатов снять с себя ответственность за социально болезненные шаги правительства). Однако уже весной 1992, когда опасность катастрофы миновала, решительно заявили о себе силы, ориентированные на осуществление популистского (инфляционистского) экономического курса. Центром популистских настроений стал, как можно было предположить, депутатский корпус, в полной зависимости от которого находились по действовавшей тогда Конституции и бюджет, и Центробанк.

Так случилось, что первый острый кризис во взаимоотношении между депутатами и правительством совпал во времени (апрель 1992) с политическим кризисом в Перу, когда президент А.Фухимори, вопреки конституции, распустил популистски настроенный парламент и объявил референдум по новой конституции, существенно расширявшей права исполнительной власти за счет законодательной. Причем население, уставшее от популизма и инфляции, поддержало антиконституционные действия президента. Позднее на неконституционное ограничение прав представительных органов пошло и правительство Аргентины, и тоже нашло в этом поддержку избирателей.

Эти события в известной мере указывали путь решения стоящих перед Россией проблем. Не антидемократический режим, но проведение глубокой конституционной реформы, пусть даже и антиконституционными методами, могло дать необходимые рамочные условия для осуществления необходимых реформ и выведения страны из острого экономического кризиса. Это был принципиальный

вывод, поскольку давал возможность сохранить конституционный и по сути своей демократический режим, трансформировав его в направлении, необходимом для дальнейшего устойчивого развития страны. Причем Конституция 1993 года явно учитывала опыт конституционных решений в странах, где они принимались в условиях жестких экономических и политических кризисов (от Франции 1958 до Перу 1992 года).

Еще одной проблемой осуществления макроэкономической стабилизации является формирование групп интересов, заинтересованных или, наоборот, не заинтересованных в проведении соответствующего курса. Изучение стабилизационного опыта Латинской Америки подтверждало критический характер формирования коалиции антиинфляционистских сил для того, чтобы достичь в этом направлении успеха. Причем здесь важным было наличие двух моментов. С одной стороны, сам факт формирования заинтересованных в остановке инфляции политических и экономических групп, наличие у них достаточных ресурсов, чтобы противодействовать сопротивлению инфляционистов. С другой стороны, наличие достаточно сильной политической власти (и, соответственно, политической воли), которая могла бы отказаться от балансирования между различными группами интересов и взять на себя политическую ответственность за осуществление комплекса непопулярных шагов.

Элементарный анализ российских экономико-политических реалий показывал наличие в России двух противостоящих групп интересов и связанных с ними политических организаций. С одной стороны, экономические агенты, способные адаптироваться к условиям реальной рыночной конкуренции и для устойчивого развития которых прежде всего требовалась макроэкономическая стабильность и либеральный внешнеэкономический режим. С другой стороны, все те, для кого мягкие бюджетные ограничения, слабая денежная политика и закрытость внутреннего рынка от конкуренции иностранных товаропроизводителей были необходимыми условиями их выживания (для слабых, неконкурентоспособных предприятий) или получения сверхприбылей (для банков и торговли).

Антиинфляционисты количественно представляли собой поначалу довольно ограниченный круг экономических агентов, хотя и весьма мощный в политическом, а вскоре и в финансовом отношениях. Здесь особо выделялись экспортоориентированные предприятия энергетических и сырьевых отраслей. Вскоре к ним присоединились производители продуктов первичной переработки (металлургия, химия).

Проинфляционистские же силы выступали как сложный конгломерат разнородных групп интересов с разнонаправленной тенденцией развития. Понятно, что в первую очередь это были слабые предприятия, в силу объективных или субъективных причин неспособные найти свое место в рыночной экономике. Поначалу таких предприятий было особенно немного, причем субъективный фактор (качество менеджмента, находившее отражение даже в возрасте директора и продолжительности нахождения во главе данного предприятия) имел ключевое значение. В особенно тяжелом положении находились предприятия машиностроения, легкой и пищевой промышленности. Ужесточение денежной политики лишало их доступа к дешевым кредитным ресурсам с неизбежным в обозримой перспективе банкротством. Однако не менее заинтересованы в инфляции были бурно возникающие коммерческие банки, получавшие гигантские прибыли благодаря заниженной ставке рефинансирования и льготным кредитам, предоставляемых промышленности и сельскому хозяйству. Исключительно прибыльной являлась в условиях высокой инфляции и разного рода торгово-посредническая деятельность.

Провал трех попыток осуществления макроэкономической стабилизации на протяжении 1992-1994 годов обусловил скептицизм ряда аналитиков относительно принципиальной возможности решения этой задачи по причинам социально-политического характера. Отсутствие консенсуса по базовым экономическим и политическим проблемам развития страны, непоследовательность экономического курса правительства, его уязвимость перед давлением разных лоббистских групп, казалось, делали выход из ситуации устойчивой высокой инфляции невозможным, по крайней мере, в сжатые сроки.

Соответственно, обсуждались и проблемы экономико-политических последствий провала стабилизационных усилий и политической победы проинфляционных коалиций. В этом отношении логика дальнейшего развития событий представлялась более или менее ясной сквозь призму опыта латиноамериканских стран, попадавших в ловушку “экономики популизма”. Было нетрудно проследить неоднократно описанный в литературе путь от политики “финансовой и инвестиционной поддержки отечественных предприятий” (при помощи инфляционного финансирования госрасходов) к гиперинфляции и экономическому коллапсу.

Однако практическое развитие событий оказалось иным. В силу ряда факторов к 1995 году изменился баланс сил в пользу антиинфляционистского курса. В 1996 году стало ясно, что денежная стабилизация в России состоялась. И одновременно резко обострились дискуссии о выборе дальнейшего пути вывода страны из кризиса. После подавления инфляции до уровня ниже 20% годовых, актуальными стали вопросы преодоления спада производства. Каков должен быть механизм восстановления экономического роста? Этот вопрос стал ключевым в экономических дискуссиях и политической борьбе 1995-1997 годов.

3. “Экономика популизма” и российские реалии⁹

Уже в ходе предвыборной борьбы 1995 года в связи с выборами в Государственную Думу явно оформились три различных политических блока, ориентированных на различные программы действий по возобновлению экономического роста. Они же доминировали и в ходе президентской кампании 1996 года. Подробный анализ этих программ выходит за рамки настоящего доклада, а потому мы дадим им здесь лишь краткую характеристику.

Одна программа ориентировалась на дальнейшее продолжение антиинфляционной политики как основы возобновления экономического роста. Она предполагала обеспечение стабильности валютного курса и меры по дальнейшему укреплению рубля, а также сохранение либерального внешнеэкономического режима как фактора противодействия монополизму на

внутреннем рынке и стимулирования повышения эффективности отечественных товаропроизводителей. Этот курс более или менее последовательно реализовывался правительством и находил поддержку у партий правой и либеральной ориентации и, соответственно, в предвыборной программе Б.Ельцина.

Другая программа провозглашала курс на усиление перераспределительной роли государства и подстегивание экономического роста при помощи увеличения предложения денег. Это был типичный левый инфляционизм, провозглашающий два основных источника преодоления кризиса и улучшения социально-экономического положения страны. Во-первых, концентрация инвестиционной политики в руках государства и обеспечение предприятий промышленности и сельского хозяйства дешевыми кредитными ресурсами. В-третьих, стимулирование роста через подхлестывание спроса, то есть через увеличение денежных доходов (как фактор роста производства, а не как его результат). Соответствующие идеи наиболее последовательно развивали коммунистические и другие левые партии, а также близкие к ним аграрии.

Третий вариант вывода России из кризиса опирался на идеи усиления государственного контроля за инвестиционными потоками, усиление протекционизма и создание при помощи государства крупных производственных и хозяйственных образований (финансово-промышленных групп) как основы возобновления роста. Ключевым моментом здесь был тезис о необходимости перераспределения средств из экспортных отраслей в не выдерживающие конкуренции отрасли импортозамещения, прежде всего машиностроения (а в российской ситуации и сельского хозяйства), которые рассматриваются как объекты “национальной гордости”, обеспечивающие к тому же независимость страны. Такие идеи развивались националистическими (“патриотическими”) партиями и политиками.

Строго говоря, вторая и третья модели не противоречили, а скорее дополняли друг друга. Ведь протекционизм и господдержка ФПП неотделимы в современных российских условиях от инфляционизма. Соответствующие идеи, в той или иной комбинации, и составили основу экономических платформ

⁹ Материалы этого раздела были подготовлены совместно с И. Стародубровской.

практически всех партий и политиков, оппозиционных курсу правительства Б.Ельцина.

Исследователю, знакомому с историей экономической политики основных латиноамериканских стран XX столетия, было нетрудно увидеть исключительную близость оппозиционных подходов тем политическим моделям, которые в настоящее время принято характеризовать как популистские. Возникали понятные аналогии с правительствами Варгаса в Бразилии, Перона в Аргентине, Альенде в Чили, Гарсиа в Перу и т. п. Все эти правительства (и многие другие) пытались решать проблемы экономического роста на путях расширения эмиссионного финансирования, введения ограничений на внешнеэкономическую деятельность, усиления государственного вмешательства в хозяйственную жизнь.

Однако проблема была отнюдь не во внешней схожести. Гораздо опаснее было выявившееся тогда же наличие комплекса объективных и субъективных факторов, характерных для всех стран перед началом очередного популистского эксперимента. Главными среди них были произошедшие в 1990-1995 годах изменения в экономической и социальной структуре России. Наличие этих факторов делало срыв России в “экономике популизма” если не неизбежным, то весьма вероятным.

В области экономической налицо была резкая поляризация хозяйственных агентов на экспортоориентированные и импортозамещающие. Наличие такого раскола хорошо прослеживается при сравнении данных по отраслевой динамике производства и структуре экспорта. Спад наиболее сильно затронул отрасли, чья доля в экспорте продукции сократилась более всего. И, напротив, конкурентная на внешнем рынке продукция производится в отраслях с наименьшим уровнем спада.

Опасность такого раскола была связана с тем, что социально-экономические интересы этих секторов оказываются не просто различными, но диаметрально противоположными. Они требуют разной денежной и валютно-кредитной политики, разного внешнеэкономического курса, разной политики инвестиций. Правительство не может в такой ситуации выработать курс, более или менее приемлемый для большинства экономических агентов, и вынуждено или постоянно колебаться, или постоянно воспроизводить социально-экономические конфликты.

Но в любом случае рост политической напряженности в обществе становится в такой ситуации неизбежным.

Это было особенно опасно в посткоммунистической России, где реформы происходили в условиях отсутствия общественного консенсуса по целям, по ключевым задачам стратегического развития страны. Государство было ослаблено распадом СССР и не могло не опираться на влиятельные группы экономических интересов. Но в поляризованной экономической системе отсутствует возможность выбора из социально-экономических сил и групп (ведь интересы полярны), и государство оказывается на положении заложника одной из них. Результат - опасное нарастание противостояния и высокая вероятность регулярных изменений курса на противоположный. Причем, как свидетельствует латиноамериканский опыт, нередко недемократическим путем.

Более того, происходила своего рода консервация подобной экономической структуры. Практически замороженными оказались процессы адаптации потенциально эффективных, конкурентоспособных предприятий к условиям современного рынка.

Второй острой проблемой была социальная дифференциация. Она быстро нарастала на протяжении первой половины 90-х годов. А высокая социальная дифференциация является одним из основных факторов перехода к популистскому курсу. Правда, в России сами показатели поляризации были еще далеки от критических значений развивающихся стран, но скорость изменения этого параметра сама по себе могла оказаться источником особой опасности для экономической и социально-политической стабильности (табл. 2).

Однако в 1997 году, то есть через два года после начала последней по времени попытки осуществления стабилизации, в России обнаружилось некоторые новые тенденции, важные с точки зрения определения перспектив проведения той или иной социально-экономической политики.

О происходящих изменениях свидетельствует ряд параметров, среди которых выделяются следующие.

Произошла стабилизация и начался рост в ряде отраслей промышленности, ориентированных на внутренний рынок и не связанных с экспортом. (табл. 4). Это

касается таких отраслей, как машиностроение и металлообработка, медицинская промышленность, полиграфическая промышленность, а также связанные с внутренним потреблением производства в химии и нефтехимии.

Таблица 4

Динамика промышленного производства по отраслям, январь-сентябрь (1995 г. = 100)

Отрасли	1996	1997
Промышленность - всего	95,5	97
Электроэнергетика	99,4	96
Топливная	97	97
Черная металлургия	96	97
Цветная металлургия	95	98
Химия и нефтехимия	87	88
Машиностроение и металлообработка	86	89
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	80	81
Промышленность стройматериалов	75	71
Легкая	73	70
Пищевая	92	90

Источник: Госкомстат России

Впервые за годы реформ намечилось увеличение покупательского спроса населения - объем продаж предприятиями-изготовителями увеличился в январе-сентябре к аналогичному периоду 1996 года на 1,4% (в 1996 сократился на 12%), а объем продаж предприятиями торговли возрос на 3,9%.

Данные наблюдений, которые стал проводить Центр экономической конъюнктуры, также обнаружили достаточно высокую самооценку предприятиями своего конкурентного потенциала, причем и здесь четко выделился сектор, ориентированный прежде всего на конкуренцию на внутреннем рынке.

Анализ происходящих структурных сдвигов позволяет, по нашему мнению, выделить четыре группы отраслей (предприятий) в зависимости от их характера и требуемых для их устойчивого развития параметров экономической политики.

Во-первых, сырьевые и энергетические отрасли, являющиеся преимущественно экспортноориентированными. Их положение зависит практически исключительно от уровня мировых цен на соответствующие виды

продукции и от характера внешнеэкономического режима страны. Они заинтересованы в либеральной экономической системе, отсутствии протекционизма, макроэкономической стабильности как условия эффективной инвестиционной деятельности.

Во-вторых, отрасли экспорта “промежуточной продукции”, прежде всего черная и цветная металлургия, химия и нефтехимия, а также производители идущей на экспорт военно-технической продукции. Их положение зависит от факторов, аналогичных первой группе, но с добавлением еще одного существенного момента - цен на продукцию и услуги естественных монополий. Завышение этих цен подрывает эффективность экспорта промежуточных товаров.

В-третьих, производители продукции, конкурентной на внутреннем рынке. Прежде всего это машиностроение и металлообработка, часть химии, медицинская и микробиологическая промышленность (особенно в части лекарственных средств), мукомольная, комбикормовая, пищевая промышленность. Для этих отраслей ключевое значение имеет стабильность национальной валюты (как фактор обеспечения устойчивости внутреннего спроса), высокий реальный курс рубля (как фактор, противодействия импорту), обуздание естественных монополий. Протекционистская политика, будучи для этих секторов бессмысленной, не имеет для их развития ключевого значения, а для ряда производств (требующих импортных комплектующих или оборудования) протекционизм прямо противопоказан.

Наконец, *в-четвертых*, те сектора экономики, которые не могут адаптироваться к условиям рыночной конкуренции и требуют для своего развития господдержки (и госрегулирования), дешевых денег, “защиты отечественного производителя”. К ним относятся некоторые подотрасли машиностроения, легкая промышленность.

Очевидно, что лишь предприятия, относящиеся к четвертой группе, имеют явно выраженные антирыночные приоритеты. Все остальные так или иначе находят свое место в открытой рыночной экономике.

Оценка тенденций трансформации структуры российской промышленности носит, разумеется, предварительный характер. Ведь мы находимся только в начале

процесса структурной перестройки в условиях роста, а не спада. Насколько устойчивыми окажутся тенденции, о которых выше шла речь? Ответ на этот вопрос может дать только сама хозяйственная практика. Есть реальные основания полагать, что эти тенденции будут достаточно устойчивыми, что было бы весьма благоприятно для перспектив развития российской экономики и политики. Но существует по крайней мере два других сценария, безусловно, менее благоприятных.

Во-первых, еще нельзя исключать возможность коренного изменения макроэкономического курса в логике экономики популизма, что повлечет за собой срыв наметившихся тенденций к росту и возвращение к биполярной хозяйственной структуре.

Во-вторых, фактором неопределенности является характер институциональных преобразований в российской экономике, и особенно новые контуры системы отношений собственности в посткоммунистической России. Скажем, один вариант развития событий связан с формированием конкурентной среды, где разные типы предприятий образуют основу для функционирования разных групп интересов. Другой вариант - укрепление олигополистических тенденций, когда экономическое пространство страны оказывается поделенным между небольшим числом крупных финансово-промышленных групп со своими экономико-политическими интересами, которым (этим интересам) уже оказывается подчинены и интересы развития отдельных производств и секторов народного хозяйства.

Пока же мы можем опираться лишь на реально выявившиеся тенденции структурной трансформации российской экономики. И оставаясь в их рамках можно сделать ряд выводов, относительно того, как *эти тенденции* влияют на расклад сил между *уже существующими* группами экономических интересов и на возможности федеральной власти влиять на социально-экономические процессы. И выводы эти таковы.

Прежде всего, происходит ослабление антирыночных групп, составляющих социальную базу для левых партий. Благодаря этому можно прогнозировать некоторое ослабление политической напряженности в обществе и постепенное

вымывание из политической элиты сторонников ортодоксальной импортозамещающей линии.

В этих условиях у правительства появляются дополнительные возможности для проведения независимого от отдельных групп интересов курса, более полно отражающего реальные национальные интересы. Преодоление биполярной структуры, усложнение системы существующих в обществе экономических интересов кладет конец ситуации, когда власть должна была выбирать между необходимостью поддержки одной или другой стороны этого конфликта. Теперь правительство имеет возможность опираться в своих решениях на более широкие коалиции и одновременно использовать в своих целях противоречия интересов отдельных групп.

Разумеется все сказанное не позволяет сделать однозначный вывод об окончательном успехе рыночных реформ. Существует по крайней мере два “фактора риска”, два разнопорядковых, но взаимосвязанных источника опасности для устойчивости исполнительной власти и ее экономического курса.

Один связан с естественным для современной российской ситуации стремлением крупнейших предпринимателей к установлению контроля над политической властью. Вокруг этого вопроса может происходить объединение их усилий, хотя такое объединение, в силу обозначенных выше факторов, не может быть устойчивым и обострение борьбы за новые пределы влияния будет совершенно неизбежным.

Во-вторых, перед правительством стоит сейчас ряд острых задач, связанных с новыми факторами осуществления макроэкономической политики. Прежде всего это стабилизация бюджета и преодоление хронической бюджетной задолженности, налоговая реформа, реформа межбюджетных отношений, реконструкция отраслей социальной сферы. Нерешение названных задач чревато серьезными потрясениями социально-политического характера. Причем характерно, что и в этих вопросах опыт ведущих латиноамериканских стран может быть исключительно полезен - практически все они после обуздания инфляции, сталкивались с аналогичным комплексом бюджетных и социальных проблем и должны были проводить соответствующие реформы (административную, бюджетную, пенсионную и т.д.).

Словом, на рубеже 1997-1998 годов Россия в очередной раз оказалась перед развилкой. Предстоит определиться с вопросом о принципах взаимоотношений власти и бизнеса. От этого выбора зависят механизмы и политические формы функционирования российского государства и всей экономической системы.

Политическая экономия реформ в Латинской Америке

Говорить о Латинской Америке, как о едином образовании, значит рассуждать об однородности стран континента, которые, напротив, весьма разнообразны. Тем не менее, наличие общности в культуре, истории, экономической политики облегчают восприятие процессов, идущих на континенте как едином целом. Как мы сможем убедиться, иберийское наследие и, в частности, влияние католицизма в этом регионе - важный фактор, позволяющий объяснить приливы и отливы в политике и политической экономии со времени обретения Латинской Америкой независимости - т.е. с начала 19-ого века. Это колониальное наследие стало формой, в которой вплоть до сегодняшнего дня отливается политика в данном регионе.

Относительное изобилие природных ресурсов (земли) по отношению к трудовым ресурсам и капиталу также способствовало тому, что страны латиноамериканского континента резко контрастируют с развивающимися странами в Азии, которые, напротив, имеют в изобилии трудовые ресурсы, но бедна землей и капиталом. Подобное различие ведет к двум очень разным современным путям развития, из которых один - латиноамериканский, как мы увидим далее, потенциально более опасен с политической точки зрения, чем азиатский. Эта черта латиноамериканского развития привнесла много общего в тот путь, которым прошли страны континента - от политики дирижизма по окончании второй мировой войны до волны экономической либерализации в конце 1980-х. Эту же черту развития стран континента нелишне принять во внимание при оценке последовательности и прочности современных реформ в Латинской Америке.

Мы начинаем с краткого определения тех элементов колониального наследия, которые заставили континент выбрать путь, отличный от направления, которым двигался его северный сосед, с его белым англо-саксонско-протестанским большинством. Причем эти различия имели место как в экономике, так и в политике, несмотря на схожие соотношения факторов развития,

конституциональных форм и экономической риторики. Далее мы попытаемся показать влияние изобилия природных ресурсов на политику и экономику в данном регионе и рассмотрим причины глубоких реформ на континенте и вероятность их завершения и устойчивость.

1. Колониальное наследие

Совершенно явно, что в Латинской Америке водораздел пролегает между Бразилией, как бывшей португальской колонией, и остальной частью континента (исключая Карибы), которая была частью Новой Испании. Однако, принимая во внимание религиозную общность и схожесть патримониальных государств, основанных в конце 15-ого века на Иберийском полуострове, для целей нашего исследования схожесть в колониальном наследии более важна, чем соответствующие различия.

Континент также может быть условно разделен на части с точки зрения географии и экологии. Это более существенное различие. Горный “спинной хребет” Латинской Америки простирается от Мексики до Боливии и Парагвая. Именно здесь жили индейские племена, завоеванные конкистадорами, и это именно те страны, в которых социальная структура основана на этническом разделении населения на три группы: индейцы, метисы и креолы. В этих местах победили европейцы и наладили форму производства, существующую и поныне. Второй регион - Карибско-атлантическая прибрежная зона, простирающаяся от Мексики на юг до северной Бразилии. В этих местах (а также в прибрежных долинах Перу и жарких районах Мексики) европейцы организовали систему интенсивного тропического и полутропического земледелия, которая основывалась на труде ввозимых из Африки рабов. В этих местах африканцы, мулаты и белые сформировали одновременно и этническую смесь, и социальные различия. Третий регион - страны, находящиеся на юге латиноамериканского конуса. В этих местах жили немногочисленные индейцы, которые были быстро уничтожены, так что эти страны стали, в общем и целом, прибежищем для белых иммигрантов, которые вплоть до начала 20-ого века в основном были выходцами с Иберийского

полуострова. В этом регионе основной формой производства было сравнительно умеренно развитое земледелие.

Модели колониального землевладения формировались под влиянием вышеуказанных причин, а также экологических условий и политики “материнских” государств Иберийского полуострова. Примечательно, что данный регион значительно отличается от другого региона, также богатого земельными ресурсами - Северной Америки. В то время как большинство развивающихся экономик - это экономики с избытком рабочей силы (что свойственно Азии), для Нового Света характерен дефицит трудовых ресурсов и изобилие земли. Домар убедительно доказывает, что в экономике, богатой земельными ресурсами невозможно сосуществование свободного труда, свободной земли и праздного высшего сословия. Одновременно могут сосуществовать любые два из вышеприведенных условий, но только не все три сразу.

Таким образом, рассматривается случай, когда земля и труд суть два единственных фактора производства. Земли настолько много, что доходы труда не уменьшаются, и предельный и средневзвешенный продукт его равны. Если работодатель хочет нанять работника, ему приходится оплачивать труд в размере, одинаковом для общего предельного и среднего продукта труда, что, следовательно, не оставляет излишка ренты самому работодателю. Таким образом, форма аграрного предприятия, в данном случае - фермы, основаны на семейном труде, поскольку любая другая форма наемного труда или аренды будет убыточной, а землевладельцы, которые должны зависеть от того или другого, не смогут существовать. Правительство могло бы поддержать подобных неработающих вассалов путем взимания прямых или косвенных налогов с этого независимого крестьянства; но эти вассалы или независимое дворянство-землевладельцы не могли бы жить за счет земельной ренты, поскольку ее попросту не существует. В этом смысле такая ситуация и есть форма североамериканской аграрной структуры и развития в колониальный период.

Следующий шаг правительства - желание создать независимый класс землевладельцев, и оно дарует нескольким лицам право владеть землей. Если крестьяне не прикреплены к земле, конкуренция между землевладельцами

приведет к тому, что оплата сельскохозяйственного труда поднимется до предельного уровня производства, который близок к среднему уровню, так как земли - в избытке. Следовательно, размер излишка, причитающегося землевладельцу, будет очень мал или его не будет вообще. С целью обеспечить этот излишек, правительство может найти какие-либо способы: либо ограничить свободу крестьян на передвижение, либо отменить эту свободу вообще. В истории великих цивилизаций формами прикрепления крестьян были крепостное право, рабство и кастовая система. Эти формы были нужны для создания класса землевладельцев, которые извлекали ренту не от земли, а от крестьян - путем экспроприации большей части их дохода сверх уровня, необходимого для существования.

И, наконец, по мере того, как количество рабочей силы возрастает в связи с естественным ее ростом и/или миграцией и земля становится дефицитом (относительно рабочей силы), рабочая сила становится дешевле. Это позволяет землевладельцам получать земельную ренту и гарантирует приток рабочей силы для обработки земли.

В богатых землей США семейные фермы, двигаясь на Запад, постепенно покоряли континент. В Латинской же Америке не удалось сформировать общество мелких фермеров. Испания не могла “экспортировать” их в большом количестве.

Не меньшую важность имели и различия в экологических условиях обеих Америк применительно к ведению сельского хозяйства. В отличие от тропических зон обоих континентов, Север был наиболее пригоден для производства злаковых культур. Уровень доходности в производстве злаков постоянен, в отличие от таких культур, разводимых на плантациях, как сахар, уровень доходности в производстве которого возрастает. Последнее, правда в меньшей степени, верно и в отношении табака и кофе. В тех зонах обеих Америк, где климатические условия позволяли выращивать подобные культуры, с точки зрения производственных затрат, использование принудительного труда имело громадные преимущества перед свободным трудом, и, как результат, сформировалось гораздо более социально и экономически дифференцированное общество с большим уровнем имущественного неравенства.

В противоположность отмеченному выше, с учетом благоприятных природных факторов, становым хребтом колониальной экономики США становится семейная ферма, и смогло развиваться общество с довольно эгалитарными нравами. Таким образом, скорее именно природные факторы, чем культурные различия между протестантским Севером и католическим Югом, повлияли на развитие столь различных типов общества в обеих Америках. Это тезис может быть проиллюстрирован случаем с пуританской колонией, обосновавшейся на острове Провиденс, которая развивалась скорее по карибско-латиноамериканской модели землевладения и поселения, чем по североамериканской модели, установленной их братьями по вере.

Указанные культурные различия были, однако, весьма существенны для различных форм общественного устройства, установленных в зонах, соответственно, иберийской и англо-саксонской колонизации. Испанское государство после периода реконкисты было патримониальным, и феодализм в таком государстве не достигал своего полного развития. Это было централизованное государство, в котором феодально-поместная система, с присущей ей децентрализацией прав, так и не оформилась до конца.

Патримониальное государство, которое составило наследство Латинской Америки в гораздо большей степени, чем феодальное государство, имело еще одну отличительную черту - в его родословной имелись традиции католицизма. В то время как в протестантских колониях, как сжато определил Лютер в своем "Открытом письме о христианских добродетелях", долг христианина, оказавшегося в землях, населенных язычниками, состоял в том, "...чтобы не обращать язычников в свою веру, но избирать собственных религиозных лидеров. Американские индейцы. должны быть покорены или уничтожены. Кроме того, идея спасения души соседа никогда не была частью кальвинистской этики, поскольку только лишь божественное милосердие, а не человеческие действия могут спасти человека...Когда подавлены посредники между совестью человека и Богом, евангелическая миссия христианства исчезает..".

Напротив, именно евангелизм был оправданием конкисты и доминированию испанцев и португальцев в Латинской Америке. Как указывает Морсе, Новая

Испания в большей степени, чем ее государства-родители, восприняла концепцию неотомизма, развитую Суаресом и его последователями, которая предоставляла идеологическое оправдание для патримониального государства. Согласно этой концепции, общество рассматривается как иерархическая структура, в которой каждый человек и социальная группа служат цели высшего общего и универсального порядка.

Подобная политическая система представляла собой по преимуществу ассоциацию “предприятий”. Протестанские же колонии, напротив, были относительно индифферентны к религиозной ортодоксальности. В уже цитированном труде Лютера указывается на то, что в колониях, если группа христиан не имеет священника или епископа, они должны из своей среды избрать священника, и такие выборы не только легитимизируют полномочия такого священника, но и освящают их.

Таким образом, на протестантском Севере развилось плюралистическое общество, разделявшее точку зрения, согласно которой мир состоит не из одного чрезвычайно дифференцированного общества, для которого необходимая связующая сила - определенные формы, действия и церемонии, но множество несвязанных сообществ, каждое из которых есть собрание схожих личностей, существующее в определенные отрезки времени и в определенном месте, и управляемое скорее провозглашенными условиями договора, чем общими символическими предписаниями. Это позволяет развить концепцию государства как гражданской ассоциации, причем государство выступает как посредник и третейский судья для множества конкурирующих интересов. Это различие объясняет наблюдение политологов, связанное с тем, что с политической точки зрения, североамериканцы изначально ограничивали свою вражду по отношению друг к другу для того, чтобы избрать государственных лиц и обсуждать государственную политику, а в Латинской Америке все разногласия носят более фундаментальный характер...- демократы, авторитаристы и коммунисты - все они настаивают, что знают, что лучше всего для них самих и их соседей.

Подобный фундаменталистский универсализм, с моей точки зрения, также объясняет широкую амплитуду колебаний подчиненных веяниям в политической и

экономической моде, которые континент испытал за последние двести лет. В послевоенную эру декларация Экономической комиссии стран Латинской Америки (ЭКЛА) воспринималась как послание Господа. Если ЭКЛА исповедовала дирижизм, это становилось экономической политикой для большинства стран континента, а когда, в конце концов, в начале 90-ых ЭКЛА провозгласила экономический либерализм, это стало новым господним откровением. Следовательно, по указанным причинам идеология (с ее склонностью к универсализации) более важна Латинской Америке, чем другим континентам.

Прежде чем перейти к следующему разделу - периоду после Второй Мировой войны - нужно рассмотреть два момента, связанных с переходом от колониального государства. Первый момент заключается в том, что хотя лексика войн за независимость на латиноамериканском континенте была заимствована у Великой Французской революции, эти войны были националистическим восстаниями креолов - так же, как и Американская революция.

Несмотря на все сходство в политических формах, принятых новообразованными независимыми латиноамериканскими странами, с англо-французскими государствами, в реальности случилось так, что развал верховной власти активировал скрытые силы систем местных олигархий, муниципалитетов и семейных кланов в их борьбе за власть и престиж в новых, произвольно определенных республиках... Каудильо периода независимости, правящие кланом или импровизированной свитой посредством харизматических воззваний, были новейшей разновидностью конкистадора. Борьба за овладение аппаратом патримониального государства - осколка имперского аппарата - стала движущей силой общественной жизни в каждой стране.

Несмотря на усвоение начал западной конституционной демократии, государство было ограничено, а сформировавшаяся двухпартийная система стала воплощением союза консерваторов - финансовых и земельных баронов, высшего духовенства и бывших монархистов против либеральных профессионалов, интеллектуалов, торговцев, а также всех антикастово настроенных лиц. Данный период олигархического правления закончил свое существование с увеличением роли государства, так как новая волна иммиграции и формирование

индустриального рабочего класса (в частности, в условиях импортозамещения как результата кризиса мировой экономики в период между двумя мировыми войнами) создали необходимость в “кооптировании” указанных “опасных” классов в политическую систему. Ряд политических “предпринимателей”, в частности, Перон в Аргентине и Варгас в Бразилии, продемонстрировали, как можно сколотить популистскую коалицию. Тем не менее, колониальное наследие по-прежнему сохраняется в умах и правителей, и тех, кем правят.

Латиноамериканские страны находились в постоянном поиске легитимного правительства, поскольку вершина колониальной патримониальной системы- корона- была изъята из государственного устройства. В патримониальном государстве, для которого столь основополагающи приказ и указ, легитимность приказа определяется легитимностью лица, издавшего подобный приказ. Отсюда и важность в латиноамериканских органах государственной власти как постоянного удостоверения легитимности- но не акта, а того лица, которое исполняет его. Отсюда настойчивое обращение к корпоратизму, самым ярким примером которого служит система, установленная правящей Революционно-институциональной партией после мексиканской революции .

Следующий момент, который нужно отметить - это то, что в 19-ом веке Латинская Америка была успешно интегрирована в Либеральный международный экономический порядок (ЛМЭП), созданный Рах Britannica. Экономической политикой этого альянса был либерализм, а успех его был беспрецедентен. Так, на рубеже веков Аргентина считалась равной США. В нынешнем же столетии был период когда, в общем и целом, Латинская Америка отрицала ЛМЭП, и весь континент оправдывал дирижизм. Как бы то ни было, экономические успехи стран континента были более чем внушительными, и это также нуждается в некотором объяснении. Однако с долговым кризисом 80-ых и последующим периодом неразберихи, (Чили эпохи Пиночета- наиболее яркое исключение), когда все прежние дирижистские панацеи были разом отринуты, пришло время возврата к политике экономического либерализма, датированной 19 веком. Насколько же велика вероятность того, что недавний поворот к экономическому либерализму продлится дольше, чем в 19 веке?

2. Политическая экономия послевоенного развития Латинской Америки

Ответить на поставленный выше вопрос уместно другим вопросом: почему, в отличие от Восточной Азии, Латинская Америка не восприняла режим развития-ориентацию вовне, который сегодня общепризнанно считается необходимым для становления устойчивого и равномерного роста в долгосрочной перспективе?

Дж. Сакс полагает, что объяснение того, почему экспортоориентированная стратегия стала возможной именно в Восточной Азии, а не в Латинской Америке, заключается в конфликте между сельскими и городскими интересами, поскольку "...торговые ограничения имеют тенденцию к смещению получаемого дохода с сельскохозяйственного и добывающего секторов в направлении индустриального сектора и индустрии услуг". Следовательно, как утверждает Сакс, если сельские интересы (рассматриваемые как уровень, обратный уровню урбанизации) становятся решающим фактором в данном государстве, страна будет успешно развивать экспорт. Однако как отметил в своем комментарии на статью Сакса Вильямсон, политическая сила сельских интересов не обязательно коррелирует с их (интересов) частью относительно населения данной страны в целом. Как пишет Олсон, чем больше круг лиц, потенциально оказывающихся в выигрыше, благодаря действиям группы давления, тем труднее подобную группу организовать. Это отчасти объясняет, почему более развитые страны, в которых меньшая часть населения занята в сельском хозяйстве, субсидируют аграрный сектор, в то время как развивающиеся страны, с большей частью их населения, проживающей в сельской местности, стремятся взимать налоги с сельского хозяйства. Следовательно, аргументы Сакса неубедительны.

Можно было ожидать, что Хиршман как дуайен латино-американских политических экономистов представит на суд свое понимание факторов, которые помешали развитию в Латинской Америке политики, ориентированной вовне, хотя, похоже, с годами он изменил свое мнение. В своей работе 1968 г. он полагает, что из-за влияния доминирующих сельских групп интересов было невозможно субсидировать промышленный сектор непосредственно за счет экспортного сектора - "оптимальная" политика - если (предположительно) установлена и

принята к исполнению неэкономическая цель развития индустрии. Вместо этого латиноамериканские правительства случайно и незаметно открыли для себя преимущества поддержания инфляционных режимов с переоцененной национальной валютой как непрямым методом достижения той же цели.

Однако когда для индустриалистов поддержание переоцененной валюты потеряло прежний интерес, они не смогли переломить это сложившееся искажение в области экспортной политики, поскольку они не обладали должным влиянием, отчасти потому, что не занимались экспортом. Отсюда хиршмановский “порочный круг”: “... промышленники не имеют влияния, поскольку они не экспортируют, а не экспортируют они потому, что не обладают влиянием”. Однако, как это бывает в большинстве случаев использования порочного круга как аргумента, это звучит не убедительно, ибо аргументы Хиршмана основываются на крайне частном случае типичного латиноамериканского государства - оторванном от житейских реалий и непредсказуемом деспотическом режиме.

Однако данное мнение несостоятельно. Во-первых, как подчеркивали политологи, латиноамериканские государства, хоть они и выглядят сильными, на самом деле слабы. Причем подобная слабость в большой степени проявляется из-за отсутствия какого-либо согласия по поводу правил политической игры (см. выше раздел 1). Это ведет к разбросу в правилах политической игры во многих странах континента и изначально является следствием провала попытки разрешить фундаментальную проблему политической легитимности, которая возникает во всех политических системах. Подобное отсутствие консенсуса по поводу узаконенного свода политических правил означает, что группы и индивидуумы, которые обнаруживают, что доминирующие правила работают в большей степени на благо других, чем их самих, скорее могут предпочесть разрушить эти правила, чем следовать им.

Типичный латиноамериканский президент, раздраженный отсутствием согласия по поводу правил игры, может запросить столько же власти, сколько запрашивают его более спокойные соседи, но на практике он часто оказывается связанным неопределенностью, порождаемой отсутствием политического

консенсуса и своей уязвимостью при использовании политических ресурсов его оппонентами.

Такова точка зрения встревоженного, “прижатого к стене” правителя, чья борьба за выживание придает ту самую непредсказуемость латиноамериканской экономической политике, по поводу которой справедливо сетует Хиршман.

К 1981 Хиршман рассматривает автономию латиноамериканского государства как относительно ограниченную. Он различает “автономное государство” - “Государство, наделенное собственной волей...(оно) имеет свои интересы, государственные соображения, которые целеустремленно воплощает в жизнь” и “Государство, борющееся с трудностями” - по Хиршману, это “...государство, которое не действует, а реагирует”. Автономное государство-“максимизатор”, в то время как “борющееся государство” - “удовлетворитель”. Я не нахожу установленное Хиршманом различие между “автономным” и “борющимся” государством убедительным. Детальное описание моих сомнений по хиршмановской типологии государств, однако, увело бы меня в далеко в сторону от темы настоящего доклада. Вместо этого разрешите мне предложить мою собственную типологию, которую я считаю особенно полезной в контексте компаративного исследования политической экономии бедности и роста на примере многих стран.

Первый из типов государства, который не так уж часто встречается, но безоговорочно принят в большинстве работ по технократической экономической политике - это “благотворительное государство”. Подобное государство управляется бескорыстными “Платоновыми стражами” или великодушным диктатором, увеличивающими до крайнего предела социальное благополучие его жителей. Второй тип государства я бы охарактеризовал, как “хищническое государство”. Этим государством правит абсолютный властитель, преследующий свои собственные интересы - монарх, диктатор или харизматический лидер. Подобный властитель в равной степени автономен в пределах того, до какой степени свод внутренних групп интересов оказывает небольшое прямое воздействие на его/ее политику. В целях анализа уместно предположить, что своекорыстный “хищник” - суверен либо максимизирует внутренние доходы

(увеличивает размеры своей казны) либо раздувает штаты своих придворных (бюрократов).

Третий тип государства я называю “фракционистским”. Подобное государство призвано обслуживать интересы коалиции “групп влияния”, которые успешно осуществила приход к власти в государстве. Обслуживаемые интересы узко обозначены (опять-таки в целях упрощения для анализа) как экономические своекорыстные интересы определенной составляющей в правительстве такого государства. Для прихода к власти в таком государстве не обязательна мажоритарная демократия, даже если подобная форма правления и совместима с указанным типом государства.

Я бы настаивал на том, что латиноамериканское государство - это типичное фракционистское государство, хотя, разумеется, на примере континента можно наблюдать и другие два типа государства. Следовательно, можно дискутировать по поводу того, подпадает ли Чили эпохи Пиночета под определение “благотворительного государства”. Оно поставило себя над сумятицей деятельности групп влияния и искало пути обслуживания сообщества. Все факты свидетельствуют о том, что Чили стоит особняком как единственное государство, которое приспособилось к долговому кризису путем сохранения целевых социальных программ при одновременном урезании прочих неэффективных государственных расходов, а также путем либерализации экономики.

По моему убеждению, Мексика времен правления либерально-институционалистской партии являет собой пример “умножающего бюрократию” варианта государства-хищника. Что же до прочих латиноамериканских стран, они относятся к группе фракционистских государств. В некоторых из них, как в Коста-Рике, где наблюдается политический консенсус, формой фракционистского государства становится относительно стабильная мажоритарная демократия. В большинстве же прочих стран отсутствие политического консенсуса означало постоянную перетасовку различных коалиций групп интересов, приходящих к власти в государстве путем “честной” или “грязной” игры.

Во всех упомянутых моделях государство управляется “максимизаторами”, хотя надо заметить, что уровень “максимизированности” явно разнится от одного государства к другому.

Хиршман утверждает что латиноамериканские интеллектуалы, будучи очарованы желанием “... искать глубокие проблемы- такие, как определенные условия аренды земли, которые, как они были убеждены, лежали в основе таких явлений, как инфляция и неустойчивое состояние платежного баланса”. Но, вероятно, эти интеллектуалы зашли слишком далеко: конечный результат воздействия ”фундаментальных рецептов”, предложенных для лечения латиноамериканских болезней - планирование в 50-х, экономическая интеграция в начале 60-х, внутреннее перераспределение доходов и богатства, реструктурирование международных экономических связей - подорвали волю латиноамериканских стран. Это случилось потому, что “...теперь, когда перед государством и обществом постоянно ставились все более трудные задачи без учета того, была ли предыдущая задача успешно разрешена... этот странный процесс идеологической эскалации в полной мере способствовал ощущению того, что страна находится в отчаянно затруднительном положении, что стало предпосылкой радикальной смены системы”.

Однако это умозаключение не состоятельно. Разумеется, кроме чувства разочарования, возникающего в результате перегрузки “повестки дня” государства, появляется и более важная проблема: были ли предложенные меры действенными? По крайней мере, представляется спорным то, могла ли эта структуралистская программа, будь она представлена (и принята!) как набор взвешенных и последовательных действий, осуществляющихся в определенном темпе, лучше послужить латиноамериканским странам.

Я бы, тем не менее, согласился с Хиршманом в том, что идеи и идеология-действенная сила. Однако я полагаю, что роль идей и идеологии в определении политики может быть преувеличена. Для того чтобы быть плодотворными, идеи должны упасть в плодородную почву. С моей точки зрения, важная задача социальной науки заключается в том, чтобы объяснять, почему определенные идеи, в определенных местах и определенное время владеют умами. Такое объяснение

возникает на основе отображения тех факторов, которые ведут к изменению “климата общественного мнения”. Несмотря на то, что для всех аргументы Кейнса относительно гистерезиса процесса, посредством чего новые идеи воспринимаются “безумцем у кормила власти”, могут быть убедительными, важные поворотные точки в истории человечества были, по крайней мере, скоррелированы с изменением “климата общественного мнения”.

В данном контексте представляет некоторый интерес исчерпывающее объяснение, данное Веллизом, относительно неудачи латиноамериканских стран в восприятии политики индустриализации, ориентированной вовне. Веллиз противопоставляет иберийскую централистскую традицию - которая, по его мнению, сформировала действия всех “пользователей благами” в латиноамериканских государствах - и более “децентралистские” традиции, основанные на Локковских правах и идеях шотландского Просвещения, которые и составили идеологическую “нагрузку” для англо-саксонских государств в период их индустриализации.

Веллиз полагает, что либерализация торговли в открытых экономиках латиноамериканских стран в девятнадцатом веке была “просто либеральной паузой” в глубоко укоренившихся тенденциях к централизации, унаследованных Латинской Америкой от ее иберийских завоевателей. Великая депрессия и ее последствия значительно усилили роль центральных органов власти, ставших главным источником финансирования частных промышленных предприятий и “арбитром” в процессе перераспределения доходов через программы социальной политики; государство передало динамичную роль государственному сектору”.

По мере того, как средства финансирования растущего объема “хлебных раздач” уменьшались, “... социал-демократическим режимам приходилось сталкиваться с растущим недовольством, особенно среди среднего класса. чьи аппетиты особенно выросли за десятилетия щедрых благодеяний и который, следовательно, был более чувствителен к растущей инфляции и уменьшению размеров национального благосостояния. Средний класс, однако, не призывал к революционной смене социально-экономической системы, но хотел большего вмешательства государства в тех же сферах, что и прежде”. В то же время, по мнению Веллиза, интеллигенция восприняла модные тогда среди радикально настроенных западных интеллектуалов

идеи кубинской революции. Террористические кампании, развязанные этим кругом лиц изменили соотношение “... средних городских слоев... и открыли двери для современного процесса авторитарной рецентрализации”. В этом контексте особенно уместно суждение Велиза о том, что “... в Латинской Америке военные традиционно рекрутировались не из верхних слоев общества, а из средних и, в большом количестве, - из нижних слоев. На насильственные революционные действия крайне левых террористов средние слои сначала ответили репрессивными мерами, осуществлявшимися социал-демократическими режимами в рамках закона. Когда подобные меры оказались неспособными остановить всплеск насилия или же когда параллельно происходивший процесс ухудшения экономического положения в стране стал угрожать общим институциональным крахом, средние слои призвали на помощь военных”.

Однако Велиз подметил два парадокса в политике экономической либерализации, которую поддерживали пришедшие затем к власти военные правительства (хотя и далеко не всегда следовали ей). Первый парадокс заключается в том, что “...именно та [провальная] политика, которая в значительной степени способствовала увеличению и консолидации широких слоев городского населения, призвавших военных к власти, требовала демонтажа государственного сектора, построенного в течение трех-четырех предшествующих десятилетий, что угрожало бы утратой расположения к ним [военным]”. Второй же парадокс заключается в том, что “...абсолютная центральная власть осуществляется абсолютно во имя либеральных экономических теорий и схем, необходимые и очевидные предпосылки которых - разнообразие и свобода выбора”.

Как мне кажется, в интерпретации Велиза по сравнению, например с Хиршманом, картина интеллектуальных и социальных сил, составляющих основу продолжающегося латиноамериканского кризиса выглядит более убедительной.

Именно эти силы я и попытаюсь подвергнуть более тщательному анализу в следующем разделе для того, чтобы показать что, даже несмотря на неоспоримость признанных сегодня технократических “рецептов” долгосрочного роста Латинской Америки, правительствам стран континента может прийти нелегко при последовательном осуществлении подобной политики.

3. Политическая экономия экономических репрессий и реформ

Отправная точка любой политэкономической теории в отношении “фракционистского государства” Латинской Америки- необходимость признания важной, но парадоксальной разницы между Латинской Америкой и, к примеру, Восточной Азией. Различие это заключается в феномене, относительно присущем Латинской Америке, который может быть назван “Богатые плачут”. Прекрасной иллюстрацией этому явлению может служить рисунок 1, взятый из недавней работы Лимера и отображающий единичный треугольник трех естественных факторов производства (т.е. треугольник, в котором сумма факторных нагрузок равна 1) - земля, труд и капитал, в который помещена выборка стран.

Поразительный факт заключается в том, что, в то время как большинство представителей восточно-азиатской “банды четырех” находятся на оси “труд-капитал” или вблизи нее, большинство латиноамериканских стран “богатых землей и природными ресурсами” (под последними понимаются как трудовые ресурсы, так и капитал), располагаются на графике как тяготеющие к “земле”. Это и есть феномен “ Богатые плачут”, который в “трехфакторной” товарной модели может привести к некоторым удивительным, с точки зрения политической экономии, и трудным путям развития по сравнению с бедными землей восточно-азиатскими странами. Изобилие природных ресурсов может превратиться в “сладкую отраву”. Предположим, что изначально наличествуют только два фактора производства - капитал (K) и труд (L). Индивидуум в данной экономике может характеризоваться через фактор отношения капитала к труду ($k_1 = K_1 : L_1$). Значение k_1 для отдельных факторов составит совокупное значение капитал-труд $\underline{K} = k$ для всей экономики. Затем мы определяем набор отдельно взятых индивидуумов, которые играют решающую роль в приходе к власти в государстве и которые, следовательно, суть

детерминанты экономической политики, призванной обслуживать их интересы. Предположим, что изначально все экономические агенты населения данной страны формируют часть “решающего набора” данного государства, а его политический механизм - демократия, принцип которой “один человек - один голос”, и большинство полученных голосов обеспечивает власть. Все избиратели голосуют за свои экономические интересы. Затем, исходя из хорошо известной теоремы “срединного избирателя”, фактор капитал/труд определит те интересы, которые будет обслуживать коалиция мажоритарных групп интересов, приходящих к власти. Если распределение индивидуального фактора симметрично, так что его срединное значение совпадает со значением как таковым, тогда “медианный” фактор будет идентичен среднему по данной экономике в целом ($k = k_m$). Далее, из закона о сравнительном преимуществе мы знаем, что доход “усредненного” индивидуума будет увеличен до крайнего возможного предела при помощи свободной торговли. Если, однако, вклад “среднего” индивидуума более (менее) “денежноемок”, чем соответствующий средний показатель, интересы усредненного избирателя в отношении его доходов будут заключаться или в установлении тарифов (субсидий) в отношении капиталоемкого импорта, или в установлении субсидий (тарифов) в отношении трудоемкого импорта. Таким образом, в отношении данной формы модели группы влияния нам нужно знать значение национального фактора и усредненный показатель распределения факторов, генерирующих доходы для группы личностей, играющих решающую роль.

Изначально в нашем типичном латиноамериканском государстве “решающими” индивидуумами становятся землевладельцы. Такова “олигархическая” фаза латиноамериканского развития. Усредненный вклад олигархами земли в труд, вероятно, превышает усредненный вклад для экономики в целом. Это подразумевает, что (как это уже случалось в 19-ом веке) интересы усредненной “решающей личности” в олигархическом государстве обслуживаются свободной торговлей. По мере роста экономики, накопления капитала и роста населения, но при условии отсутствия какого-либо роста участия государства, усредненный вклад земли и капитала со стороны земельной олигархии все равно будет выше,

чем в среднем по данной экономике, и поэтому олигархия будет по-прежнему стремиться сохранить свободную торговлю.

Однако предположим, что с течением времени появляется производство и растет численность рабочей силы, что сказывается на возрастающем давлении в пользу увеличения участия государства, и к власти в “фракционистском” государстве приходит коалиция (популистская), в которой доминируют личности, чей вклад в виде рабочей силы превышает упомянутые вклады земли и капитала. Неумолимо возникает давление на оплату труда в сторону ее повышения. Подобное развитие событий в интересах усредненного члена разросшегося государства (в чьем вкладе доминирует труд). Этот результат может быть достигнут с помощью введения тарифа в отношении более трудоемкого товара

С течением времени, однако, по хорошо известным причинам, все виды дефицита, которые ассоциируются с протекционизмом, понизят эффективность экономики. Если это также ведет к понижению уровня формирования капитала относительно притока рабочей силы, в этом случае ускорится будущий переход к экономике с более низкой оплатой труда.

Можно ожидать появления схожих форм давления в целях протекционизма в фракционистском государстве, где в условиях развития торговли усредненная личность в правящей коалиции интересов участвует главным образом трудом, а не землей или капиталом. Дело в том, что в стране, чей экспорт более капиталоемок, чем импорт, рост относительной экспортной цены действует понижающе на реальную заработную плату, поскольку расширяющийся капиталоемкий сектор в его начальной стадии создает избыток притока рабочей силы и избыточный спрос на капитал и землю. Следовательно, неудивительно, что фаза популизма в Латинской Америке в общем и целом совпадает с временами улучшения условий торговли для производителей первичных продуктов, что связывается с бумом в начале 1950-х - последствием начавшейся Корейской войны. *Mutatis mutandis*: периоды времени убытков в торговле бывали также временем, когда интересы усредненного члена разросшегося государства более не соответствуют уменьшению протекционизма. Для времен упадка в торговле это означало, что относительная рентабельность более трудоемких товаров росла. В этом случае

более трудоемкий товар был более “жизнеспособен” на уровне продолжающейся “высокой” оплаты труда (установленной прежде режимом протекционизма), но уже при отсутствии этого режима. Следовательно, помимо курбетов в латиноамериканской политике, основанной на сложившейся конкретной ситуации (в основном в связи с воздействием макроэкономических факторов), соображения, базирующиеся на нашей модели долгосрочного развития латиноамериканского “фракционистского” государства, показывают нам некоторые более глубокие причины того, почему отмеченные периоды улучшения дел в области торговли следует ассоциировать с протекционистским давлением, а периоды убытков в торговле - с движением в сторону либерализации.

Существует целый ряд других черт политической экономики Латинской Америки (вкратце упомянутых в предыдущем разделе), которые, как я надеюсь, могут быть более четко обрисованы на примере приведенной нами модели латиноамериканского “фракционистского” государства. Во-первых, как мы уже отмечали, в случае если темпы накопления капитала превышают темпы экономики при росте населения, тем более вероятно, что развитие пойдет “обычным” курсом (как в Восточной Азии) и оплата труда будет возрастать с ростом и накоплением капитала. Один из путей ускорения темпов накопления капитала - дополнить внутренние сбережения (уровень которых в любом случае по восточно-азиатским стандартам в Латинской Америке низок) с помощью внешних заимствований. Такие попытки предпринимались большинством латиноамериканских стран и, какими неблагоприятными они ни казались бы в ретроспективе, подобного рода искушение вполне объяснимо для оскудевших “фракционистских” стран континента. В равной степени очевидны и последствия прекращения существования самой возможности внешних заимствований. Ухудшения в условиях предоставляемых займов отчасти вызваны самой политикой избыточного заимствования.

Следующая иллюстрация использования данной модели относится к политической экономике латиноамериканской инфляции. Даже если справедливо высказывание Хиршмана о том, что политика “... инфляция плюс завышенный обменный курс” изначально была принята как целесообразная (в целях налогообложения

сельскохозяйственного сектора), гораздо менее состоятельна точка зрения в отношении того, что такая ее составляющая, как гиперинфляция также служит указанной цели. Пример тому - многие развивающиеся страны, которые поддерживали завышенный обменный курс и ряд других микроэкономических искажений, эффект которых заключается в косвенном налогообложении сельскохозяйственного сектора. Однако подобная политика не осуществлялась на фоне латиноамериканских темпов инфляции. Таким образом, инфляционный налог вряд ли станет неотъемлемой частью арсенала мер по налогообложению сельскохозяйственного сектора. В условиях высокой инфляции инфляционный налог ляжет бременем в конечном счете на тех, кто не может предпринять должных действий - т.е. это неизменно будут беднейшие слои населения, те, кто полагаются на свой труд и не имеют в достаточном объеме финансовых средств для использования оригинальных способов, которые во все большем количестве доступны "более состоятельным гражданам". Подобные способы позволяют последним заместить валюту своей страны некоторыми косвенными или прямыми формами финансовых средств на базе иностранной валюты как средство сохранения стоимости (включая, естественно, и бегство капитала!). Следовательно, инфляционный налог лучше рассматривать как косвенный метод узаконивания урезания заработной платы, который может быть периодически востребован для развития некоторых национальных экономик, "богатых землей и природными ресурсами".

В данном контексте интересно рассмотреть определенные последствия, возникающие у нашего латиноамериканского "фракционистского" государства, если бы время от времени оно могло бы привести конфликт, унаследованный им как влияние вышеуказанных факторов, в соответствие с государственным устройством. Такого рода пример существует в современном мире: географическое положение Мексики на самом деле накладывает ограничения на применение инфляционного налога. Этот случай особо интересен, поскольку он представляет собой исключение из истории типичного латиноамериканского "фракционистского" государства, которую мы пытались развить в данном разделе. Для Мексики как страны, имеющей общую границу с США - страной с сильной

национальной валютой и без управления обменным курсом - невозможно взимать инфляционный налог в течение какого-либо длительного периода времени. Дело в том, что провозить контрабандой валюту через общую границу, по-видимому, легче, чем людей или товары (даже если просто говорить об физическом объеме провозимого груза). Высокий уровень инфляции в Мексике в течение ряда лет привел к долларизации экономики страны. Неинфляционистская политика в послевоенной Мексике, отсутствие регулирования курса национальной валюты и относительная стабильность песо не являются, таким образом, необъяснимым феноменом в рамках латиноамериканского контекста.

Разумеется, Мексике, как и всем прочим латиноамериканским государствам, богатым землей и природными ресурсами, приходится сталкиваться с зарождающимся и уже существующим социальным конфликтом, который характерен для эффективного пути развития, нацеленного на экономический рост. Мексиканцы преуспели на этом пути. Революционно-институционалистская партия обеспечивает существование системы государственных должностей, распределяемых среди сторонников партии, победившей на выборах. Подобная система дает возможность победителям покупать или затыкать рты тем, кто мог бы подорвать их гегемонию. Секрет лежит в государственном секторе экономики, в котором используются разнообразные прямые (посредством экспансии «парагосударственных» предприятий) и косвенные методы (при помощи создания неких искажений на микроэкономическом уровне) в целях присвоения большей части ренты, накапливающейся в экономике страны, богатой землей и природными ресурсами. Эта рента в дальнейшем используется на подкуп недовольных и создание политического консенсуса, легитимизирующего гегемонию партии. Разрушение же этой гегемонии могло бы привести к превращению данного типа государственного устройства в популистское «фракционистское» государство.

Сокращение имеющихся у государства ресурсов, предназначенных для финансирования раздутых социальных программ, введенных Лопесом-Портильо во время нефтяного бума, делают достаточно проблематичным реализацию возможности проведения подобной политики разрешения конфликта между

“ростом и равенством”, который актуален для большинства богатых земельными ресурсами экономик и возможен для Мексики. Учитывая недавний финансовый кризис, сопровождавший политическое открытие страны и постепенное размывание базы поддержки правящей партии, можно заключить, что, с точки зрения долгосрочной перспективы, жизнеспособность мексиканского метода подавления указанного конфликта (характерного для “государства-хищника”) маловероятна.

Тогда что же объясняет недавнюю подвижку в сторону экономического либерализма, происшедшую на континенте? Отвечая на этот вопрос, полезно отметить сходство между мотивами меркантилизма в постренессансной Европе и причины его (меркантилизма) гибели, с одной стороны, и тем, что происходило в неомеркантилистских государствах нашего времени. Широко распространенный в Третьем мире дирижистский импульс лежит в плоскости экономического национализма. В этом страны Третьего мира, как эхо, повторяют националистический импульс абсолютистских монархий после эпохи Ренессанса: монархии также пытались построить единую нацию посредством дирижистской политики. Меркантилистская система управления и контроля, установленная для достижения цели “строительства нации”, имеет отчетливый резонанс в неомеркантилистской политике, проводимой большинством стран Третьего мира. Однако после некоторого успеха абсолютные монархии подошли к осознанию того, что проводимая ими политика дирижизма не только не приводит к строительству нации, но становится контрпродуктивной и ведет к ее распаду. Последствия подобного регулирования и управления, в частности в области внутренней торговли и промышленности, были схожи с результатами, которые сегодня наблюдаются во многих развивающихся странах - коррупция, проявление психологии рантье, уклонение от уплаты налогов и рост теневой экономики. Как это было отмечено во многих развивающихся странах попытки осуществить политический контроль над наиболее перспективными направлениями экономической жизни парадоксальным образом приводят к тому, что после определенного этапа наблюдается сокращение “зон” эффективного контроля со стороны правительства, поскольку частные экономические агенты находят

многочисленные возможности обойти подобные “зоны”. Наиболее важным знаком подобного феномена для любого государства становится утрата контроля над фискальными вопросами. С увеличением политически предопределенных прав групп населения как части меркантилистской системы политизированной экономики сопровождающее дарование подобных прав налоговое бремя, необходимое для их финансирования, на каком-то этапе ведет к общему сопротивлению данной налоговой системе. Проблема неэластичных или снижающихся доходов государственного бюджета и распускающихся пышным цветом обязательств в его расходной части приводит к тому, что зарождающийся или уже существующий фискальный дефицит становится хроническим. Общий платежный баланс, фискальный и инфляционный кризисы в своей крайней форме приводят к реформе. В латиноамериканских странах проваливались попытки справиться с указанными кризисами с помощью дирижистских методов до тех пор, пока эндемический кризис в конце 1980-х не привел к реформам.

Эти реформы нацелены на восстановление государственного контроля над все более неуправляемыми экономиками. Экономическая либерализация великой эпохи реформ 19-ого века была предпринята по схожим причинам. Как подметил Хекшер, новый экономический либерализм (хотя его эпоха и была недолгой) парадоксальным образом достиг тех целей, которые ставил перед собой меркантилизм: “Сильная государственная власть - цель постоянных и тщетных попыток меркантилизма - стала реальностью в 19 веке.... Результат был достигнут прежде всего за счет ограничения функций государства. “Несостыковка” между средствами и целями была одной из типичных черт меркантилизма, но она исчезает, как только цели определены более четко. Произвол и беззаконие, безнаказанное нарушение закона, контрабанда и хищения - все это расцветает при чрезмерном государственном администрировании и в периоды вмешательства в течение экономической жизни.

Похоже, что точно такие же процессы сегодня происходят в неомеркантилистских государствах в странах всех трех миров, что и привело к новому всемирному Веку реформ в 80-ых.

Но будут ли эти реформы устойчивыми, в частности, в Латинской Америке? В отношении чилийских реформ, во время которых население пережило резкую смену политического курса, будет справедливым сказать, что в настоящее время они необратимы. Это, однако, нельзя утверждать в отношении большинства прочих латиноамериканских стран, даже если соответствующие прогнозы относительно благоприятны.

С учетом менталитета стран континента, унаследованного от средневекового католицизма, очень важным представляется изменение роли агентства, которое было хранителем экономического благоразумия континента- ЭКЛА. Его изменение означает, что экономическая ортодоксальность в настоящее время благоволит реформам и экономическому либерализму. Однако сегодня, как и прежде, не существует уверенности в том, что популизм в будущем снова не поднимет свою отвратительную голову, чтобы уничтожить это согласие. Неравенство, существующее сегодня между странами континента, - в огромной степени результат колониального наследия, а не либеральной экономической политики - может быть снова использован популистами, при условии если открытая экономика не обретает быстрых темпов роста.

Как мы отмечали в Разделе 1, чрезвычайно серьезной проблемой является то, что политика латиноамериканских стран, несмотря на исповедование континентом сегодня экономического и политического либерализма, еще не потеряла свою привлекательность в глазах государства, понимаемого как ассоциация предприятий. Сегодняшнее движение к усилению национального законодательства и укреплению гражданского общества, наблюдаемые во многих странах, достойны всяческих похвал. Тем не менее, учитывая многовековую католическую традицию естественного права и корпоративного партимониального государства, далеко не очевидно, что концепция государства как гражданской ассоциации в достаточной мере воспринята странами континента. Однако без смены “культуры” и отношения к этой концепции в странах Латинской Америки будет продолжать существовать опасность того, что сегодняшний период экономического либерализма, как и в 19 веке, будет просто паузой, и страны континента поменяют курс и пойдут к своим старым дирижистским корпоративным.

Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику

Уважаемые коллеги, я сегодня хотел бы сосредоточить внимание на проблеме верхних границ налоговых изъятий и факторах, которые их определяют для различных экономик, в т.ч. для российской экономики, на том в какой степени верхние границы налоговых изъятий будут определять перспективы экономической политики в России на протяжении ближайших лет.

Само понятие верхних границ налоговых изъятий до конца XIX века было общеупотребительным. О том, что есть верхние границы налоговых изъятий для аграрных обществ, прекрасно знали и политики и те, кто на протяжении многих веков писали об экономических проблемах. Известны были и механизмы, при помощи которых реализуется на практике механизм верхнего предела налоговых изъятий. Историческая литература, начиная от ханьского Китая и Рима периода поздней империи, дает об этом прекрасное представление. При завышении нормы налогообложения начинается бегство с земли, возрастает бродяжничество, бандитизм, сокращается налоговая база, иногда дело доходит до серьезных беспорядков и крестьянских восстаний. Это было настолько очевидно, что не было предметом обсуждений и дискуссий, и на протяжении длительного периода времени воспринималось как данность. Это было хорошо понятно, скажем, Ильхан Хасану в Иране (начало XIV века) и многим другим деятелям последующих веков.

Однако тезис о существовании верхних границ налогообложения вышел из моды и его использование стало почти опасным для профессиональной репутации экономиста в период между 1913 и примерно 1975-80 гг. Именно в это время все сложившиеся представления о верхних границах налогообложения, которые обычно сводились к цифре около 15% национального дохода, были радикально изменены, а реальные уровни налоговой нагрузки на экономику возросли с характерных для начала века 10% ВВП до величин, близких к 40%. Естественно, что во время этого бурного перехода, связанного с индустриальной революцией, с резким ростом ВВП, существенными сдвигами в социальном развитии, повышением способности государств контролировать финансовые потоки, любые суждения о верхних пределах стали занятием неблагодарным. Когда на

протяжении 60 лет налоговые изъятия, исчисляемые в доле ВВП, растут в 4 и более раза, то каждое высказывание о том, что 25-30% это верхний предел, очень быстро ставит его автора в достаточно неудобное положение. Конечно и тогда, когда происходил этот бурный переход можно было догадаться, что эта тенденция не может быть безграничной, что так же, как некогда для аграрных обществ существовали верхние пределы налоговых изъятий и механизмы их реализации, точно так же на другом уровне и при помощи других механизмов они должны существовать для высокоиндустриальных обществ. Как, скажем, при демографическом переходе средняя продолжительность жизни изменяется от 30 до 70-80 лет, но не от 30 до бесконечности.

К середине 70-80-х гг. наиболее развитые страны, наращивающие социальные программы, начали подходить к новым верхним границам налогообложения. Это было ясно по следующим признакам: во-первых, впервые в крупных масштабах в мирное время в ведущих странах возник устойчивый бюджетный дефицит, характеризующий кризис государственных финансов. Во-вторых, в условиях этого серьезного финансового кризиса резко замедлились темпы прироста доли налоговых отчислений в ВВП. В-третьих, наиболее острый характер финансовый кризис принял в странах, где доля налоговых изъятий выше, чем в любых других странах (в первую очередь в Швеции). В-четвертых, проявились такие симптомы выхода на предельный уровень налоговой нагрузки, как существенное расширение теневой экономики, снижение налоговой дисциплины и т.д.

Весь этот набор параметров показывал, что высокоразвитые индустриальные страны, лидирующие по росту государственных расходов, подошли к верхнему пределу, за которым наращивание налогового бремени оказывается либо социально и политически невозможным из-за растущего сопротивления налогоплательщиков, либо абсолютно непродуктивным, поскольку увеличение налогового бремени ведет лишь к росту теневой экономики. Выход на это верхнее плато был специфическим для отдельных стран, сам его уровень в существенной степени определяется спецификой социально-экономической истории и социально-экономической структуры.

Давно была сформулирована гипотеза о том, что верхние уровни налоговых изъятий, по всей видимости, должны быть выше в малых, гомогенных в социально-

культурном отношении унитарных государствах - в силу большей готовности налогоплательщиков принимать налоговое бремя. И ниже - в больших по размеру, более разнородных в социально-культурном отношении федеративных государствах. На сегодняшний день факты подтверждают справедливость такой гипотезы. Действительно, только в двух федерациях относительно высоко налоговое бремя (разумеется, на фоне развитых стран) - это Германия и Австрия. В подавляющем большинстве федераций налоговое бремя существенно ниже, чем в странах унитарных.

Естественно, существование верхнего предела налогообложения не означает, что каждая страна обязательно выходит на этот верхний предел. Нет никаких социально-экономических аргументов, которые показывали бы, что налоговые изъятия на уровне верхнего предела - это оптимальный режим для любой страны. Более того, сопоставление уровней налоговой нагрузки и социальных индикаторов просто опровергает это.

Есть только два показателя, которые существенно связаны с уровнем налоговой нагрузки - это уровень безработицы, который выше в странах с более высокой налоговой нагрузкой, и показатели неравенства, которые, обычно, несколько ниже в странах с более высокой налоговой нагрузкой. Показатели здоровья, образования и т.д. после выхода на 15 тыс. долл. душевого ВВП в год (в ценах середины девяностых годов) от этого просто не зависят. Реальное поле экономической политики лежит в промежутке между существующим уровнем налоговых изъятий и верхним пределом налоговых изъятий, который можно обеспечить в стране с соответствующей социально-культурной структурой и соответствующим уровнем ВВП на душу населения.

Проблема многих развитых стран состоит в том, что формирование современного пакета социальных программ, определяющих социальную нагрузку, проходило в период 50-70-х гг. То есть в период, когда одновременно были аномально высоки темпы экономического роста (компенсировавшие предшествующий период низкой экономической активности с 1913 по 50-е годы) и, во-вторых, бурно росла доля государственных изъятий в экономике. Это было время, когда казалось, что государство может позволить себе все, что угодно. Выход на новый режим функционирования, когда выяснилось, что темпы экономического роста существенно снизились и налоги “уперлись” в верхние

пределы, стал основой финансового кризиса государства всеобщего благосостояния, который составляет сегодня и, видимо, будет составлять в ближайшее десятилетие важнейшую проблему для подавляющего большинства развитых стран.

Слово “популистская политика” обычно имеет негативный оттенок. Я дальше попытаюсь использовать эти слова без какой-либо экономической окраски. Для меня популистская политика - это политика, направленная на увеличение государственных обязательств при игнорировании финансовых и денежных ограничений, т.е. наращивание государственной нагрузки, не предполагающее покрытие соответствующих расходов неинфляционными государственными доходами. Социалистическая политика - это политика, предполагающая рост государственных обязательств, сочетающийся с соответствующим ростом реальной налоговой нагрузки. Либеральная политика - это политика, определяющая снижение уровня государственных обязательств в экономике.

Период между 1913-м и 80-ми годами - был периодом торжества социалистической политики, которая опиралась на индустриальный переход и на реальные возможности резкого наращивания налоговой базы. К этому времени социалистическая политика заложила серьезный инерционный потенциал роста социальных обязательств (даже без принятия новых социальных программ), связанный с завершением демографического взрыва и старением населения. Короче говоря, когда наиболее гомогенные в социально-культурном отношении страны вышли на уровень налоговых изъятий, колеблющийся около 50% ВВП, который по современным представлениям близок к верхнему пределу, у них по-прежнему остается необходимость в 5-7% дополнительного роста социальной нагрузки, связанного со старением населения.

В этой связи, вне зависимости от идеологических приоритетов, от той риторики, с которой то или иное правительство приходит сегодня к власти в Западной Европе, проблема разрыва между накопленными государственными обязательствами, к тому же растущими в силу старения населения, и верхними пределами налогового бремени, по всей видимости, будет фундаментальным фактом ближайших десятилетий. Этот факт делает неизбежной по меньшей мере мягкую либеральную политику, то есть политику, ограничивающую социальные обязательства уровнем налоговых возможностей.

Это может нравиться или не нравиться, могут приходить правительства с социалистической и либеральной риторикой, однако жизнь будет заставлять в среднесрочной и долгосрочной перспективе двигаться в эту сторону. Этот переход закладывает базу радикального изменения тренда, в т.ч. идеологического тренда - от доминирования социалистической и социал-демократической идеологии в двадцатых-семидесятих годах к неолиберализму с конца 70-х - начала 80-х гг., который, видимо, будет продолжаться еще долго. Этот тренд, не носит конъюнктурного характера, он связан с самой логикой индустриального перехода и выходом на новые верхние границы налогообложения.

Как все это накладывается на реалии постсоциалистических стран, в т.ч. на российские? Естественно, что в индустриальных социалистических странах государственная нагрузка, т.е. объемы государственных обязательств, была очень высокой. Ее трудно рассчитать корректно в силу того, что государство перераспределяло не только бюджетные ресурсы. Но ясно, что она была аномально высокой для стран соответствующего уровня развития. При переходе к рынку этот уровень государственной нагрузки практически повсеместно проложил дорогу фискальному кризису.

Фискальные кризисы в государствах Восточной и Центральной Европы прекрасно изучены. Есть интересная работа присутствующего здесь профессора М. Домбровского. Я не хотел бы на них подробно останавливаться. Классический пример - Польша, где был утрачен контроль за финансовыми потоками в период позднего социализма, затем наступила ранняя фискальная адаптация, связанная с либерализацией, затем вторичный кризис, связанный с эрозией налоговой базы, и затем - вторичная финансовая стабилизация.

В целом это были общества, которые оказались способными обеспечить консенсус вокруг проведения первого этапа экономических реформ, достаточно быстро остановить эмиссионное финансирование дефицита бюджета, снизить темп инфляции и в этой связи - добиться стабилизации уровня доходов бюджета на сравнительно высоком уровне, близком к тому, который существует в наиболее богатых и развитых индустриальных государствах.

Посмотрев на уровни государственных доходов государств вышеградской группы, можно убедиться, что все они находятся в диапазоне между 45 и 50% ВВП, на уровне характерном для западноевропейских государств с высокой

государственной нагрузкой. Выходя на этот уровень, страны вышеградской группы точно также, как и западноевропейские государства, вынуждены считаться с бомбой замедленного действия в виде роста социальных обязательств, связанных со старением населения. Это само по себе, даже если не будут приниматься никакие новые социальные программы, для них означает на протяжении следующих 15-20 лет рост государственной нагрузки по здравоохранению и пенсионной системе в диапазоне между 5 и 10% ВВП. При существующем уровне налоговой нагрузки около 50% ВВП крайне трудно себе представить, что это можно будет профинансировать. Таким образом, и государства вышеградской группы, на протяжении ближайших десятилетий, обречены на проведение мягкой либеральной политики, т.е. политики по снижению объемов государственных обязательств. Для них это не является предметом выбора.

Разумеется все это не работает автоматически. Могут приходиться к власти безответственные правительства, которые будут финансировать и старые, и новые социальные программы за счет бюджетного дефицита, быстрого наращивания долга, эмиссионного финансирования. Они будут потом с неизбежностью сталкиваться с проблемами эрозии налоговой базы, увеличением платы за обслуживание госдолга и т.д.. Но если мы абстрагируемся от подобного рода колебаний, то общий тренд все равно будет идти в сторону снижения объемов государственных обязательств. Он задан тем положением, в котором государства вышеградской группы оказались после выхода из социализма.

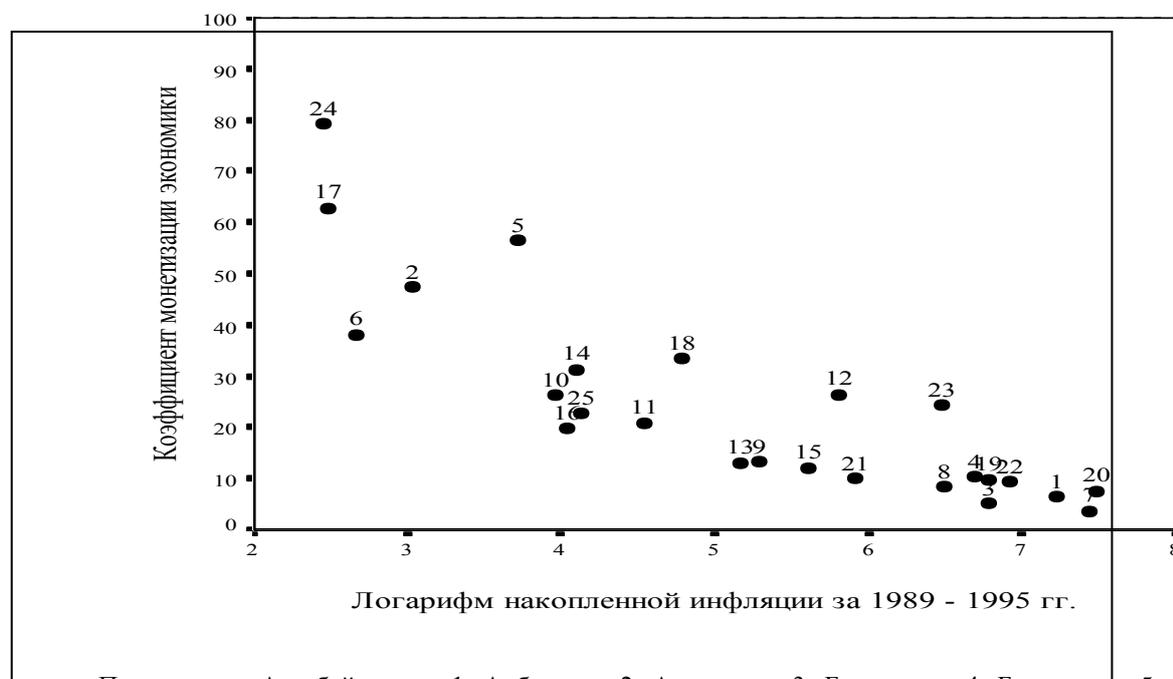
Ситуация в большинстве государств СНГ, а также в части государств Восточной Европы, которые были менее последовательны в реформах, (таких как Болгария и Румыния), развивалась существенно иначе, чем в государствах вышеградской группы. Там не удалось сформировать консенсус по поводу политики первого этапа реформ, разрыв между уровнем государственных обязательств и падающими налоговыми доходами привел к масштабному инфляционному финансированию, с его предсказуемыми последствиями. Понятно, что прежде всего происходит в этом случае: коэффициент монетизации экономики существенно снижается в государствах, которые прошли период высокой инфляции.

Расчеты, проведенные в ИЭППП, позволили выявить наличие статистически достоверной зависимости между коэффициентами монетизации

постсоциалистических экономик в 1995 г. и десятичным логарифмом накопленной инфляции за предшествующее пятилетие¹. (см. рис. 1).

Рис. 1

Диаграмма рассеивания к уравнению, связывающему коэффициент монетизации экономики в 1995 г. и логарифм накопленной инфляции за 1989 – 1995 гг.



Примечание. Азербайджан – 1, Албания – 2, Армения – 3, Беларусь – 4, Болгария – 5, Венгрия – 6, Грузия – 7, Казахстан – 8, Кыргызстан – 9, Латвия – 10, Литва – 11, Македония – 12, Молдова – 13, Польша – 14, Россия – 15, Румыния – 16, Словакия – 17, Словения – 18, Таджикистан – 19, Туркменистан – 20, Узбекистан – 21, Украина – 22, Хорватия – 23, Чехия – 24, Эстония – 25.

Отсюда вывод: протяженность и интенсивность постсоциалистического инфляционного кризиса - существенный параметр, оказывающий влияние и на возможности финансового маневра в процессе стабилизации, и на долгосрочные характеристики национальной денежной системы в постстабилизационном периоде. Страны, которые провели быструю и радикальную дезинфляцию или не прошли период экстремально высокой инфляции, имеют значительную свободу маневра в области бюджетной политики, могут позволить себе большие объемы внутреннего финансирования дефицита бюджета, сохраняют высокий уровень монетизации экономики. Страны, в которых дезинфляция осуществлялась медленно и непоследовательно, и где период высокой инфляции растянулся, сталкиваются с проблемой устойчиво низкого уровня монетизации экономики в

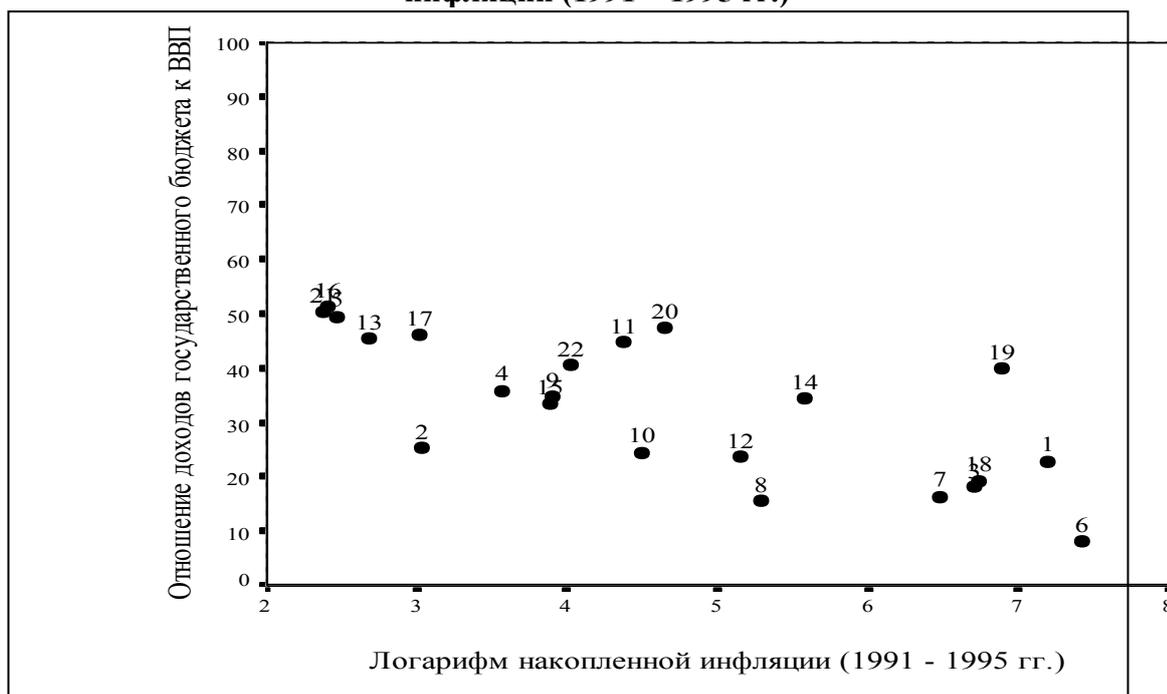
¹ См. Е.Гайдар. Анатомия экономического роста. М., Из-во Магистр. 1997, с.192

постстабилизационном периоде. Они вынуждены жестче контролировать внутреннее финансирование дефицита бюджета на этапе стабилизации.

На рисунке 1 показано, что ниже всего коэффициент монетизации в прошедших гиперинфляцию странах, и это естественно. Выше всего коэффициент монетизации в Словакии и в Чехии, где логарифм накопленной инфляции наиболее низкий. Зависимость эта понятная, соответствует всем положениям экономической теории и должна всегда учитываться при формулировании и проведении стабилизационной политики. Более интересно, что существует хотя не столь жесткая, но статистически выявляемая зависимость между логарифмом накопленной инфляции и уровнем государственных доходов к ВВП, с которым государство выходит из периода высокой инфляции. Это показано на рисунке 2.

Рис. 2

Диаграмма рассеивания к уравнению, связывающему отношение доходов государственного бюджета к ВВП в 1995 г. с логарифмом накопленной инфляции (1991 – 1995 гг.)



Примечание: Азербайджан - 1, Албания - 2, Армения - 3, Болгария - 4, Венгрия - 5, Грузия - 6, Казахстан - 7, Кыргызстан - 8, Латвия - 9, Литва - 10, Македония - 11, Молдова - 12, Польша - 13, Россия - 14, Румыния - 15, Словакия - 16, Словения - 17, Таджикистан - 18, Украина - 19, Хорватия - 20, Чехия - 21, Эстония - 22.

Здесь тоже внизу страны, прошедшие гиперинфляцию, например, Грузия. А на самом верху те же самые Чехия, Словакия, Венгрия - страны с наименьшей

накопленной инфляцией. Естественно, это не единственный фактор, влияющий на долю налоговых изъятий, но, тем не менее, связь явно просматривается. Чем выше накопленная инфляция, тем с более низкими налоговыми изъятиями выходит соответствующая страна из периода стабилизации. Это очень хорошо видно если сравнить развитие событий в России и Польше, показанное на рисунках 3 - 7.

России, избравшей путь “мягкого” вхождения в рынок, прошедшей период длительной и высокой инфляции, приходится сокращать государственные расходы до уровня существенно более низкого, чем в Польше, осуществившей стратегию радикальной дезинфляции.

Рис. 3

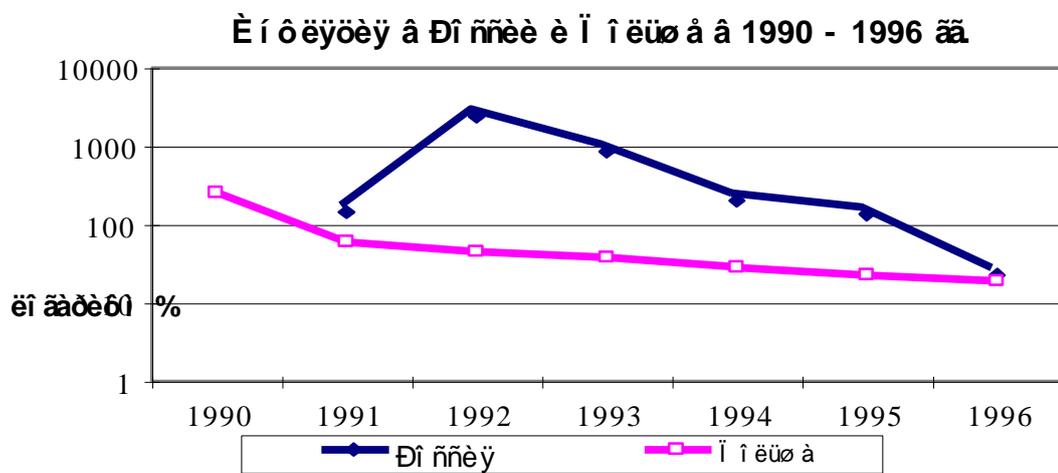


Рис. 4

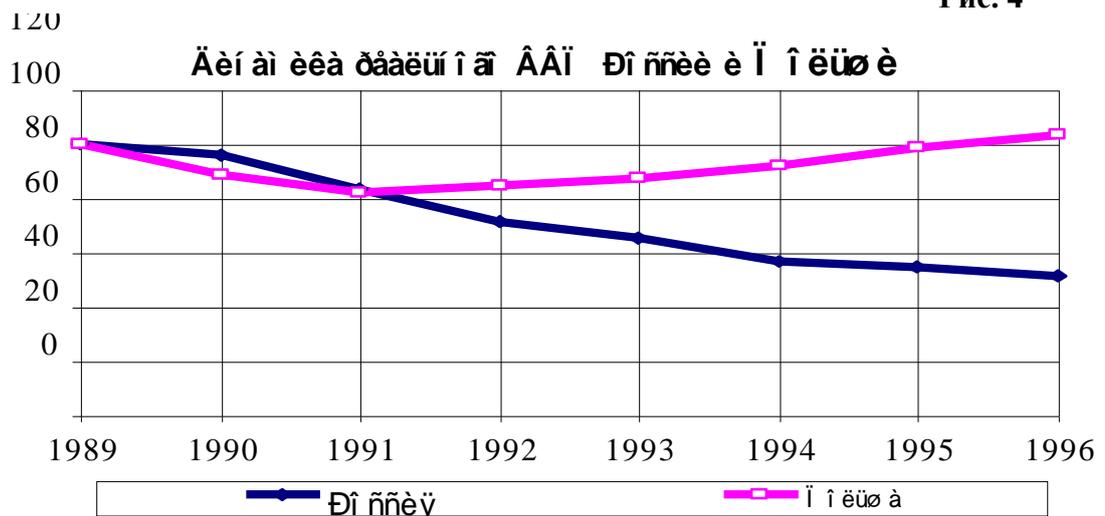


Рис. 5

Èí ýò ò èöèáí ò ì î í àòèçàöèè
 Èí ññèè è Ì î èüø è â 1991 - 1996 ää

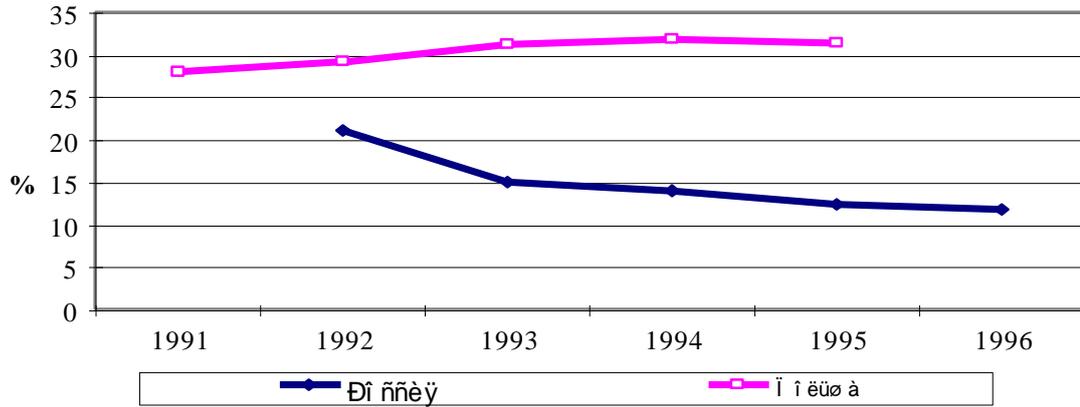
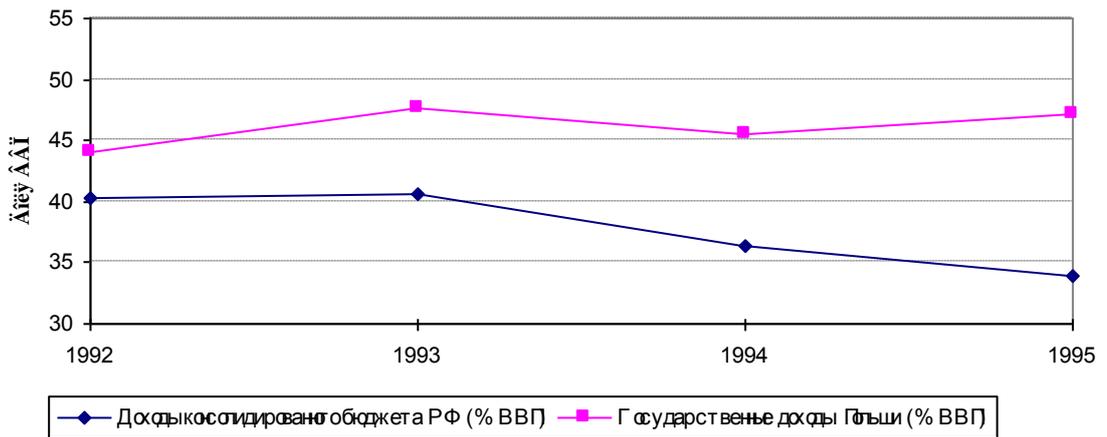


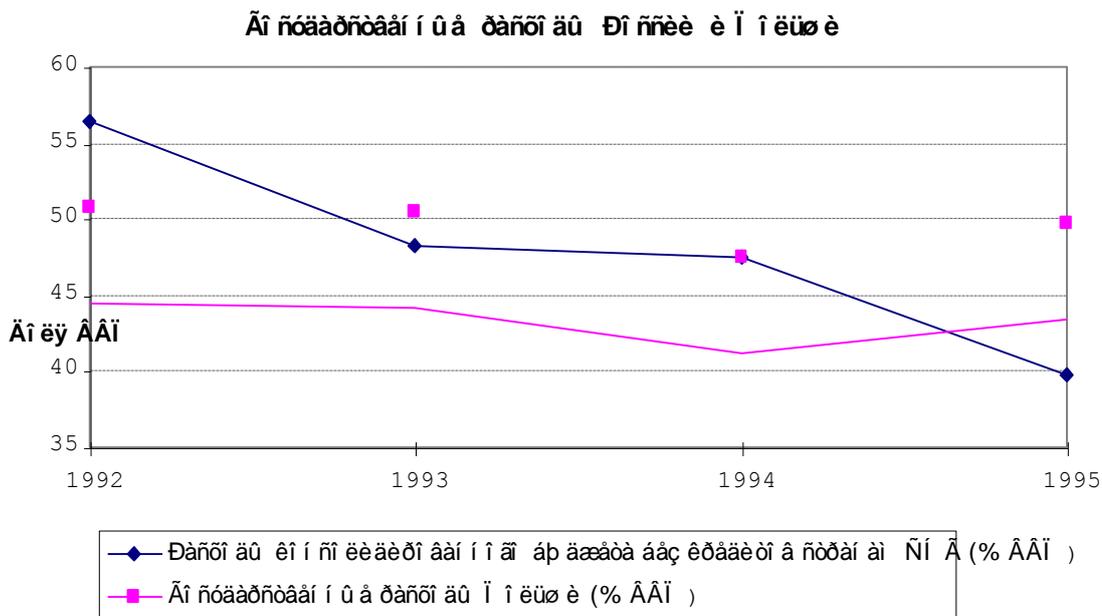
Рис. 6

Ãí ñòáàðñòááí í ù á äí òí äü Èí ññèè è Ì î èüø è



Астахову! Рис. 7 - убрать нижнюю сирен. линию, по сирен. квадратикам построить линию

Рис. 7



В Польше инфляция снижается достаточно быстро. В России она идет вверх, но затем снижается и к 1996 г. примерно выходит на тот же уровень, что и в Польше. Однако на тот же уровень инфляции мы выходим с разными показателями монетизации экономики и государственных доходов. Как вы видите, монетизация в Польше стабилизируется на уровне выше 30%, монетизация в России быстро падает примерно до 10%. Только в 1997 году началось медленное наращивание коэффициента монетизации. То же самое относится и к государственным доходам. В Польше происходит стабилизация на уровне вышеградского равновесия чуть ниже 50%. В России происходит эрозия доходной базы бюджета и она снижается до величин близких к 30% ВВП.

Подобное развитие событий характерно не только для России и Польши, но и для многих других постсоциалистических стран. Их опыт показывает, что выявленная В. Танзи на примере Аргентины зависимость между инфляцией и государственными доходами применительно к ним имеет гораздо более широкий смысл. Речь идет не столько о падении государственных доходов, связанным с запаздыванием налоговых поступлений и их обесценением в условиях инфляции. Высокая инфляция создает обстановку финансовой мягкости и, соответственно,

финансовой безответственности. Она консервирует мягкие бюджетные ограничения.

Низкий коэффициент монетизации порождает широкое распространение различного рода суррогатов: бартера, низкокачественных заменителей денег и т.д., долларового наличного оборота. Все это прекрасные средства для ухода от уплаты налогов. Укоренение этой практики провоцирует формирование дурной налоговой культуры, которую очень легко укоренить, но с которой очень трудно бороться.

Россия, как и многие другие государства СНГ, завершила денежную стабилизацию в 1996-97 гг. при низких показателях монетизации, которые нельзя быстро нарастить, и при относительно низких показателях доли государственных доходов в ВВП. Правда низкими они являются лишь относительно государств вышеградской группы (если говорить о постсоциалистическом пространстве). Есть распространенная статистическая ошибка, связанная с тем, что при обсуждении фискальных проблем России в расчет берется только федеральный бюджет без социальных фондов. Тогда получается, что государственные доходы в России аномально низки. На самом деле, государственные доходы России к ВВП по консолидированному бюджету с учетом социальных фондов и сегодня примерно равны соответствующему показателю в США. Для большой и достаточно культурно-разнородной страны с не очень высоким уровнем ВВП, они весьма высокие.

Широкое распространение теневой экономики, утвердившееся в общественном сознании признание современных налогов чрезмерными и избыточными, а также массовое одобрение фактов уклонения от уплаты налогов - все это показывает, что близкая к 30% доля государственных доходов в ВВП (учитывая нашу предшествующую историю, в т.ч. постсоциалистическую), по всей видимости, достаточно близка к реалистичному верхнему пределу для нашей страны на ближайшую перспективу. Можно спорить о том, можно ли изъять из российской экономики в форме налогов не 30%, а 32% ВВП. Но, реалистично оценивая социальное отношение к налогам, сформировавшуюся дурную налоговую традицию, низкий коэффициент монетизации, лишь далеко выйдя за рамки реальности, можно представить себе, что российское государство в ближайшие годы будет способно изъять 40% или 45% ВВП.

Однако уровень принятых обязательств никак не совместим с уровнем государственных доходов в 30-32%. Расчет социальных обязательств, принятых в различных нормативных актах, - задача достаточно сложная. Есть законы, по поводу которых все знают, что они не выполнялись и не будут выполняться, а соответствующие расходы не включаются в бюджет. Есть законы, по поводу которых предполагается, что может быть они будут выполняться, а может быть нет. Есть законы, которые действительно выполняются.

При наших попытках оценить уровень государственных обязательств, предусмотренный нынешним законодательством, мы выходим на величины в диапазоне между 40 и 45% ВВП. Отсюда следует политически неприятный вывод. Если мы сохраним завышенный уровень обязательств, который явно не покрывается текущим налоговым потоком, это ведет к дальнейшему сокращению налоговых поступлений. Государство само выступает в роли главного неплательщика, главного финансового нарушителя, само расшатывает налоговую дисциплину. Если государство хронически не выполняет свои обязательства, оно предлагает прекрасное алиби для недобросовестных налогоплательщиков, рассуждающих примерно так: “почему я должен платить налоги, а государство своих обязательств не выполняет. Разве это справедливо?”

В принимаемые бюджеты закладываются расходы, явно превышающие возможное финансирование на базе налогов и ответственных заимствований. Опыт 1992-95 гг. в России и опыт других стран, показывает, что если после стабилизации бюджетные обязательства не приведены в соответствие с реалиями, неизбежно происходит дальнейшая эрозия налоговой базы. Разрыв между уровнем обязательств и реальным финансированием при этом не стабилизируется, а продолжает расти, и никакие административные усилия не позволяют радикально переломить эту тенденцию. Опыт борьбы за повышение собираемости налогов в 1997 г. (которая в определенные периоды велась достаточно энергично) показывает, что главным препятствием на этом пути является огромный уровень бюджетной задолженности, который нельзя игнорировать.

Из этой точки есть только три возможных траектории выхода. Первая из этих траекторий предполагает, что мы делаем вид, будто ничего не происходит. По вполне понятным причинам сокращение обязательств - политически тяжелая и нерентабельная задача, поэтому можно продолжать включать в бюджет нереальные

налоговые доходы и смотреть, что из этого получится. Это линия, которая была последовательно проведена в утвержденном бюджете 1997 года. Последствия понятные и заданные: продолжается эрозия налоговой базы, сокращается налоговый поток, растут невыполненные бюджетные обязательства (на уровне социально-бытовом - пенсионеры по нескольку месяцев не получают пенсии, офицеры - свое денежное довольствие и д.т.). Социальное напряжение растет. И в какой-то момент становится ясно, что дальше проводить эту политику невозможно, она должна быть изменена.

После того, как эта точка пройдена, дальше число реальных траекторий сводится к двум. Одна из них - переход к популистской политике, возврат к эмиссионному финансированию дефицита госбюджета. Возможно эксперименты подобного рода в России будут проделаны снова. Механизм развертывания инфляционного кризиса в этом смысле хорошо изучен и не нуждается в подробном обсуждении. Единственное, что важно понять: при стабилизации после инфляционного эксперимента мы уже не вернемся в ту же точку, с которой он начинался, а войдем в другую точку, которая будет характеризоваться более низким коэффициентом монетизации и более низким отношением реальных налоговых доходов к ВВП. То есть мы войдем в точку, где столкнемся с теми же проблемами избыточных бюджетных обязательств, однако на существенно более низком уровне реальных доходов и расходов бюджета.

После этого все равно придется ограничить государственные обязательства объемом реального финансирования. Надеяться на стабилизацию налоговых поступлений можно лишь когда пройдена точка, в которой ответственные обязательства государства примерно соответствуют его реальным возможностям финансирования таких обязательств. Лишь с этого времени можно надеяться на устойчивую стабилизацию доли налоговых поступлений в ВВП.

Как видно из проведенного выше анализа различных траекторий, мы в эту точку неизбежно попадаем. Мы можем попасть в нее раньше или позже, можем попасть на нынешнем уровне налоговых изъятий, можем попасть на более низком уровне налоговых изъятий после популистских экспериментов. Это значит, что либеральной экономической политике, политике, направленной на ограничение обязательств государства уровнем реальных доходов, нет альтернативы, она

жестко задана для России той экономической ситуацией, в которой она сегодня оказались.

Фундаментальная проблема, возникающая при попытках следовать этим курсом, заключается в жестком противоречии, экономически необходимого и политически возможного. Хорошо известна связь между экспансией социальных обязательств, расширением избирательного права на низкодходные группы и ростом участия низкодходных групп в голосовании. В стабильных демократиях, которые шли от ограниченной цензовой демократии к демократии, основанной на всеобщем избирательном праве, фактором, который в какой-то степени ограничивал форсированное наращивание обязательств, было то, что политическое участие, участие в выборах низкостатусных и низкодходных групп традиционно было более ограниченным, чем высокостатусных и высококодходных.

Более активное участие в выборах средне- и высококодходных групп по сравнению с низкостатусными - фактор, расширяющий свободу политического маневра в отношении ограничения государственной нагрузки на экономику. В России, да и в большинстве других постсоветских стран, в силу иной истории, ситуация диаметрально противоположна. В них еще жива традиция, когда участие в голосовании было признаком политической лояльности к социалистической системе. В этой связи, в России есть зависимость обратная - низкостатусные и низкодходные группы более активно участвуют в голосовании, чем средние- и высокостатусные. В результате выясняется, что политика, которая экономически жестко задана, политически крайне трудна в осуществлении.

На мой взгляд, в этом противоречии - база рваного ритма российских либеральных реформ. Они начинаются в условиях очевидного и острого кризиса, как, скажем, в начале 1997 года, в условиях многомесячных задержек по выплате пенсий и денежного довольствия и т.д., а при малейших признаках стабилизации, начинают тормозиться в силу действия политических факторов. То, как будет разрешаться противоречие между жестко политически заданной либеральной экономической политикой и серьезными политическими ограничениями возможностей ее реализации, будет определять развитие событий в России на протяжении следующих 10-15 лет.

Политические проблемы второй волны российских экономических реформ

Уважаемые коллеги! Я хотел бы начать с вопроса о политическом «окне возможностей» и том, как оно используется. Если мы посмотрим на ход и результаты реформ практически во всех постсоциалистических странах, то оказывается, что историю реформ всегда можно разделить на два периода: короткий период особой политики, как его называет Л. Бальцеревич, когда во время широко открытого «окна возможностей» осуществляется собственно системная трансформация, и период нормальной политики, когда это «окно» более или менее закрывается, и идут реформы, просто реформы уже после системной трансформации.

«Окно возможностей» может открыться один раз, и затем следует период нормальной политики. Оно может открываться два раза, наверное, может и больше. (Пока же, как мне кажется, больше двух раз ни в одной стране «окна возможностей» не было.) И очень многое в ходе реформ определяется двумя вещами: во-первых, насколько глубокие преобразования были проведены в период особой политики и, во-вторых - какой характер общенационального консенсуса складывается по выходу из этого периода.

Первое «окно возможностей» открывалось в конце 80-х - начале 90-х годов с разбросом в разных постсоциалистических странах в месяцы, и определялось оно глубиной предшествующего кризиса. Чем глубже кризис, тем решительнее преодолеваются основные препятствия на пути системной трансформации.

Препятствия на пути системной трансформации во много обычно сводятся к проблеме легитимности прошлого. Девальвация легитимности может быть стимулирована как глубоким кризисом системы, вызванным поражением в собственно войне, а может, как это было в нашей недавней истории, - поражением в холодной войне. Это и Французская революция 1789 года, это и Пруссия с 1807 года и дальше, это и Россия 1861 года, 1906 года, 1917 года и, наконец, 1991 года.

Так или иначе происходит девальвация легитимности прошлого строя и соотношение между конформизмом и нонконформизмом в политической структуре принципиально меняется в пользу нонконформизма: силы, стремящиеся к изменению статус-кво, преобладают над силами, которых устраивает его сохранение.

На этом базисе можно делать достаточно глубокие преобразования, и, собственно говоря, та ситуация, которую мы видим сейчас, во многом определяется тем, насколько был продолжительным этот период и насколько далеко удалось в этот период продвинуться по глубине преобразований. Однако что происходит затем? Происходит стабилизация нового политического режима, вырисовываются структуры политических партий, общественных институтов. И тут мы видим довольно интересную вещь: некоторые страны Центральной Европы выходят из периода особой политики в период нормальной, имея параметры экономической политики и организацию гражданского общества схожие с развитыми странами. Например, уровень изъятий расширенного правительства из валового внутреннего продукта в Польше, в Венгрии и в Чехии близок к уровню, который есть в Западной Европе. В обществе складывается определенный консенсус относительно сути социальной и экономической политики в нормальный период. Общество готово было нести значительные жертвы в период особой политики, но оно не готово нести эти жертвы в период нормального, стабильного развития.

Таким образом, получается, что есть две границы глубины преобразований: первая - это те границы, которые дает существующий опыт развитых стран - и по параметрам государственных изъятий, и по налогообложению, по величине дефицита государственного бюджета, и по другим макроэкономическим параметрам. Вообще говоря, этот опыт не такой уж широко применимый, поскольку позволить себе такого рода нежесткую макроэкономическую политику могут те страны, у которых ВВП на душу населения достаточно большой. Но когда такого же рода политику проводят страны, у которых он в несколько раз меньше, не 15-20 тысяч долларов на душу населения, а 2-4 тысячи долларов, а в эту

градацию попадают практически все страны Центральной Европы и восточноевропейские страны (кроме Словении) - это создает очень серьезные среднесрочные экономические проблемы. Получается, что выделяется такая категория стран, которые можно назвать относительно богатыми, они не богатые, как страны Европейского сообщества, как страны ОЭСР (у них в четыре-пять раз меньше ВВП на душу населения), но они позволяют себе такой же характер макроэкономической политики, такой же уровень государственных обязательств, такую же долю ВВП, затрачиваемую на социальное обеспечение как в абсолютно богатых странах.

Характер национального консенсуса, который складывается после системной трансформации в этих странах, не позволяет серьезно менять параметры этой политики. Экономистам понятно, что уровень пенсионных отчислений, который существует в странах Вышеградской группы, непозволительно высок, но заставить общество считаться с перспективой снижения этой доли чрезвычайно трудно. Сложилась достаточно жесткая система социального и политического баланса, при котором восточноевропейские страны и страны Центральной Европы воспроизводят все недостатки политической системы развитых демократий: представительные органы в основном являются представителями наиболее организованных и сильных в лоббистском смысле слоев общества, интересы налогоплательщика представлены меньше всего, а интересы организованных бюджетополучателей представлены больше всего. В этом же плане действуют и другие структуры гражданского общества, например, профсоюзы. Польша - характерный пример этого. Плюс к этому мы видим то, о чем говорил профессор Корнаи, то есть некую «двуличность» политических партий: разрыв между риторикой и экономическим содержанием, разрыв между политической деятельностью той или иной партии и экономической политикой, которую оно поддерживает.

Возьмем пример Венгрии, когда первое послекоммунистическое правительство, правительство Венгерского демократического форума продемонстрировало как политический либерализм отлично уживается с

экономическим социализмом, которого у него гораздо больше, чем у партии, которая называет себя социалистической. Такого рода примеры мы знаем и в других странах, скажем, в Литве, где правительство Трудовой партии проводило более либеральную экономическую политику, чем правительство Саюдиса. Мы знаем в России партии, которые политически либеральные, а экономически - социалистические и т.д.

Социальный баланс в обществе, определенная структура политических партий, которые вынуждены быть политически либеральными, но могут себе позволить при этом быть экономически нелиберальными, и определенная структура гражданского общества, профсоюзы и т.д. - все это становится набором преград на дальнейшем пути экономических реформ, на пути проведения более разумной макроэкономической политики. И набор этих проблем наиболее ярко проявляется в странах Вышеградской группы.

Другая группа - балтийские страны. Там многое похоже, но социальный баланс удается достигнуть на уровне значительно меньших государственных изъятий из валового внутреннего продукта, т.е. общество этих стран готово было пойти на большие жертвы в области ужесточения макроэкономической политики, чем общества стран Вышеградской группы. Наверное, это определяется и тем, что у балтийских стран гораздо позже решился вопрос об успешности системной трансформации, они очень долго ощущали внешнюю опасность для своего общества. Это мобилизовывало общество, придавало решимость нести дополнительные жертвы. Достаточно сказать о серьезных изменениях в пенсионном законодательстве Эстонии, о проведенной очень быстро радикальной жилищно-коммунальной реформе, которая коснулась всех этих стран.

Причем внутри балтийского блока стран, мы увидим, что есть разница между экономической политикой, которая проводится в Эстонии и Латвии, с одной стороны, и в Литве - с другой. По моему мнению, это во многом связано с разным демографическим составом населения. Эстонское и латвийское общества по существу биэтнические общества, что стимулировало политическую элиту этих стран к тому, чтобы быть более мобилизованной, чувствовать большую опасность

неудачи трансформации, большую опасность сворачивания сначала политических, а затем и всех остальных преобразований. В Литве эта опасность ощущалась в 90-е годы как гораздо меньшая, и поэтому общество быстрее достигало уровня социальной комфортности, характерного для более экономически развитых стран.

Вот это, с моей точки зрения, чрезвычайно опасно для судьбы преобразований - быстрый выход на уровень комфортности: ничто не угрожает политической системе, достигнут некий социальный баланс, работают основные институты гражданского общества. В таких условиях убедить общество в необходимости сокращения отчислений в фонды социального страхования, в повышении пенсионного возраста, сокращения изъятия из ВВП на социальные программы и т.д. - становится абсолютно не возможно.

Конечно, реальное многообразие политик, проводимых в разных странах, гораздо шире этой простой формулы, которая включает успешность преобразования в период особой политики и характер национального консенсуса, который достигается в результате. Мы можем видеть примеры тех стран, например Болгарии, перед которыми неоднократно открывались окна политической возможности для быстрых преобразований. Перед Болгарией первое окно распахнулось тогда же, когда и перед остальными центрально-европейскими странами - в период бархатных революций 1989 года. Но она совершенно не воспользовалась этим окном. В Болгарии были самые медленные преобразования: это касается и отношений собственности, и институциональных реформ, и денежной политики, и макроэкономической политики, особенно, когда было сформировано второе правительство социалистов, при котором проводилась чрезвычайно мягкая и чрезвычайно слабая макроэкономическая политика. Однако для Болгарии открывалось второе окно - это кризис, который начался в 1995 году. Глубокий финансовый кризис, который девальвировал легитимность существовавшей политической системы, позволил провести досрочные выборы, и девальвировал основы той макроэкономической политики, которая проводилась социалистическим правительством. Общество оказалось готовым к тому, чтобы согласиться на довольно серьезное ужесточение всех параметров

макроэкономической политики. В этом смысле финансовый кризис в Болгарии оказал благотворное воздействие. Выход из этого кризиса был достаточно позитивен, благодаря, на мой взгляд, тому, что в Болгарии было два быстро реализуемых ресурса. Во-первых, была политическая сила, известная в обществе, пользующаяся его доверием, которая абсорбировала хороших профессионалов, и пользовалась кредитом доверия в международном финансовом сообществе. То есть можно было достаточно быстро передать рычаги управления макроэкономической политикой этой структурированной политической силе. И второе: в Болгарии были ресурсы быстрого и глубокого ужесточения денежной политики, поскольку предшествующая денежная политика была чрезвычайно мягкой. Это все и произошло после того, как был установлен режим *currency board* денежной политики, были проведены досрочные выборы, было сформировано новое правительство, и общество второй раз за сравнительно короткий промежуток времени согласилось нести достаточно большие жертвы ужесточения основных параметров проводимой экономической политики.

Со сходной ситуацией теперь сталкиваются и страны СНГ, включая Россию, где после короткого первого окна политически возможного происходило длительное топтание на месте, когда не сложился общественный консенсус относительно направления дальнейших преобразований, когда в течение четырех-пяти лет почти ежегодно общества стран СНГ должны были делать политический и экономический выбор, когда оказалось, что системная трансформация вовсе не завершена в первый период политически возможного, что ее судьба постоянно находится под политической угрозой. Все это воспроизводит потенциал для открытия второго «окна возможностей». С одной стороны, это незавершенность системной трансформации, с другой стороны, это нестабильная, неупорядоченная макроэкономическая политика, которая может воспроизводить глубокие кризисные ситуации, настолько глубокие, что опять может происходить девальвация легитимности предшествующего правительства, предшествующего курса. И мы видим такого рода процессы и на примере Армении, Грузии, Украины, мы видим эти процессы и в России. Сейчас практически все страны СНГ оказываются в

ситуации, когда перед ними открывается это второе «окно политически возможного», и весь выбор состоит в том, насколько сейчас можно преуспеть в проведении глубоких преобразований. Причем выходом из этих глубоких преобразований может оказаться социальный консенсус на гораздо более низком уровне государственных изъятий из ВВП, чем это было не только в странах Центральной Европы, но и в странах прибалтийской группы.

Если говорить об окне политически возможного, то надо отличать реальное окно от политической ситуации, похожей на него. Пока ни в одной из постсоциалистических стран «окон возможного» не было больше двух. В том числе и в России, которая переживает второе «окно возможного» сейчас. Были обстоятельства, которые выглядели похожими на него. Апрель 1993 года, октябрь 1993 года, ноябрь 1994 года, наконец, июль 1996 года - вот те вехи, в которых происходили некоторые события, которые можно было принять за «окно возможного», но, на самом деле таковыми не являются.

Дело в том, что, на мой взгляд, существует четыре параметра, по которым можем судить о том, что открывается или не открывается второе window of opportunity.

Первое - чтобы открылось второе окно возможного должен быть кризис, но кризис не системы, а кризис в системе. Поскольку кризис системы порождает первое «окно возможного», и системная трансформация в дальнейшем эту проблему снимает. Но из этого следует, что по крайней мере до середины 1996 года, когда вопрос политического реванша не снимался с повестки дня, в этой ситуации не могло появиться реального «окна возможного». Почему? Потому что те, кто поддерживает либеральные реформы, должны были блокироваться с теми, кто их не поддерживает, против общего врага. Была настолько большая опасность коммунистического реванша, что приходилось заключать союз, за который нужно было платить слишком большими компромиссами. Приходилось отказываться от очень многого в экономической политике для того, чтобы обеспечить невозврат в ту неприятную точку распада социализма, из которой мы вышли.

Второе - это должен быть серьезный, очень глубокий экономический кризис, затрагивающий не только деловую элиту, но и общество в целом. Почему, например, кризис ноября 1994 г. после известного черного вторника, который вроде бы был глубокий, в котором банковская сфера была потрясена, валютная политика была опрокинута, и после которого власти, вроде бы, поумнели, я не могу это отнести к окнам возможного? Потому что, на мой взгляд, это был кризис внутри элиты, объединенной финансовой и политической элиты. Здесь все было, как говорится, в семье, и меры, которые принимались после этого кризиса, были также локальными и ограниченными. Кризис должен выйти за пределы элит. Вот фискальный кризис, с которым мы столкнулись не рубеже 1996-1997 гг., - это кризис, который выходит за пределы финансово-экономической элиты. Он производит очень большие потрясения, и он провоцирует готовность к принятию значительно более радикальных мер, чем те меры, которые были приняты после осени 1994 г. и которые привели к тому, что обычно неправильно называется финансовой стабилизацией, которую Е. Гайдар гораздо более корректно назвал денежной стабилизацией.

После осеннего кризиса 1994 года. властям был предложен понятный им механизм решения проблем. Вместо того, чтобы решать проблему серьезно, настоящую проблему фискального кризиса, решали заменяющую (и гораздо более простую) проблему поиска так называемых неинфляционных источников финансирования бюджетного дефицита. В результате этого оказалось, что денежная политика и политика формирования финансовых рынков, продвинулись вперед, а фискальная политика отстала. И действительно в условиях серьезного лоббистского давления, крайне трудно проводить меры фискального оздоровления, гораздо легче проводить некие технические меры, которые позволяют покрыть этот широкий разрыв между государственными обязательствами и возможностью налогового их финансирования. Поэтому мы имеем пятилетнюю историю налоговой реформы, которая, по моему глубокому убеждению, должна вовсе не увеличивать налоговые сборы, а по другому их перераспределять, не подавляя стимулы к экономическому росту. Поэтому мы имели абсолютно недореформированные отрасли социальной сферы, тесно связанные с расходными

статьями бюджета. Вместо этого мы наращивали государственный долг, утешая себя тем, что мы очень далеки от красной черты: ну как же, в сравнении с европейскими странами по любому параметру: по отношению долга к ВВП, по отношению долга к объему экспорта, по стоимости обслуживания относительно экспорта - мы находимся на очень приличном уровне. И это создало очень опасную ситуацию комфортности для власти. Можно представить себе рекламный клип, который бы начинался таким благостным закадровым голосом: “Виктор Степанович открыл для себя методы антиинфляционного финансирования бюджета”, и заканчивался бы таким же благостным: ”... а главное комфортно и сухо”. Возникла ситуация, когда глобальный кризис приняли за локальный, и начали лечить его локальными мерами. Это решение, которое накапливает горючий материал, который затем создает настоящий кризис, который открывает «окно возможного».

Третий параметр отнесения политической ситуации к категории «окна политически возможного» - это отсутствие близких политических ограничений, к которым относятся выборы, избирательные компании и все неприятности, которые с ними связываются. Причем, чем дальше Россия продвигается по пути развития демократии, хотя бы имитационной демократии, тем более серьезным является для нас этот фактор. Если бы в период начала реформ нам грозили выборы, например, в марте 1992 года - это не было бы серьезным фактором ломки нормальной экономической политики. Но уже осенью 1993 года приближающиеся выборы и принятие Конституции оказались тем фактором, который эту разумную политику поставил под сомнения и не дал ей реализоваться. Еще более значимыми оказались в этом смысле выборы 1995 и 1996 годов.

Нужно иметь хотя бы полтора-два года для того, чтобы проводить меры, более серьезные и трудные, чем манипуляции со ставкой рефинансирования - прежде всего долгосрочные меры фискального оздоровления. И это тоже фактор, по которому у нас до конца 1996 - начала 1997 годов открытого «окна возможности» не было.

Наконец *четвертый* критерий - это наличие программы преобразований, программы углубления реформ, наличие команды, которая способна это сделать, и

наличие готовности власти эти реформы поддержать. В разные периоды четвертый фактор в той или иной степени присутствовал, но я все-таки хотел бы отметить, что, по моему глубокому убеждению, до начала 1997 года, реформаторы в правительстве отработывали тот задел, который в основном был создан в конце 1991 - начале 1992 годов. Не было принципиально новых программных наработок, которые появились только в начале 1997 г. То, что сложилось к началу 1997 г., по всем названным критериям - это было действительно «окно возможного»:

1. Два года до ближайших выборов. Достаточно для того, чтобы начать преобразования и получить некоторые результаты;

2. Создан задел серьезных наработок по налоговому и бюджетному законодательству, по институциональным реформам, по реформе естественных монополий, реформированию социальной сферы и т.д.;

3. Есть команда реформаторов;

4. И самое главное - налицо настоящий глубокий кризис - фискальный и финансовый кризис, развивающийся на базе фискального кризиса, который затрагивает не только элиту, но все общество, а для элиты ставит вопрос о самосохранении. Она хочет выжить, выжить физически, выжить как элита, и она готова применять горькие лекарства и готова к тому, что отдача будет не сегодня, а чуть позже.

Все это позволило, начиная с марта 1997 года, провести тот набор преобразований, который в основном вписывается в рамки *fiscal adjustment*: это и разработка нового налогового законодательства, разработка бюджетного кодекса, разработка системы конкурсных государственных закупок, которая позволяет экономить бюджетные средства, это переход к денежной приватизации, которая решает фискальные, а не какие-нибудь другие проблемы, это создание среднесрочного горизонта финансового планирования, это введение определенных лимитов на государственные расходы и т. д. То есть главная задача - минимизировать государственные обязательства и государственные расходы, и стабилизировать налоговое бремя, изменив его структуру. Второй набор мер - это институциональные реформы: это касается и контроля естественных монополий, и разработки пенсионной реформы, и всего, связанного с земельной реформой,

создание рынка земли, ипотеки и т.д. И, наконец, третий набор - это меры социального регулирования, которые позволяют, в принципе, снизить бюджетное бремя в долгосрочном периоде, это реформы здравоохранения, образования, переход к подушному финансированию, финансированию не учреждений, а социальных услуг, это меры по упорядочению системы социальных пособий и т.д.

Конечно, в течение этого периода события развиваются неоднозначно. Здесь можно выделить два этапа. Первая половина - с марта до июля 1997 года реформы шли достаточно быстро, эффективно. Есть показатель этой успешности, более объективный, чем личные наблюдения, - это собираемость налогов. Очень хорошо реагирует налогоплательщик, особенно институциональный налогоплательщик на действительную активность в области *fiscal adjustment*. Начинают платить налоги как реакция на то, что государство делает в области сокращения своих обязательств, на то, что оно делает с реструктуризацией налоговой недоимки, обращением взыскания на имущество должника и т.д.

А вот с июля и субъективные, и объективные показатели начинают падать. Прежде всего собираемость налогов пошла вниз, потому что во многом налогоплательщики стали рассматривать меры по *fiscal adjustment*, как декларативные. Наконец, известные события ноября прошлого года, попытка посредством спровоцированных громких политических скандалов выдавить реформаторов из правительства, настолько осложнили ситуацию, что возникает вопрос, открыто ли еще «окно», или оно уже захлопнулось. Во всяком случае, оставшийся период времени до начала избирательной кампании (меньше года), далеко не достаточен для того, чтобы запустить такие серьезные вещи, как реформа пенсионной системы, даже в том, «секвестрированном» виде, в котором она сейчас предлагается. И если мы даже предположим, что события будут развиваться самым успешным образом, что будет во властных элитах понимание необходимости вернуться к тому темпу преобразований, который был взят изначально, все равно времени уже остается очень мало.

Это значит, что, опять-таки, придется концентрироваться больше на краткосрочных мерах. Да еще нынешний финансовый кризис, который требует более неотложных мер в денежной политике, чем в мерах по урегулированию

объема государственных обязательств. Все это вместе ставит под сомнения то, что мы будем успешно продолжать пользоваться этим «окном возможного», что оно уже не закрывается.

Почему? Какие политические проблемы определили недостаточно эффективное использование того «окна», которое было и может быть все еще чуточку приоткрыто. Я бы выделил здесь четыре причины разной степени значимости. Первая причина: на мой взгляд, сейчас мы пришли к такой ситуации, когда командный принцип реформирования себя исчерпал. Мы постоянно наталкиваемся на то, что реформы идут в слишком разных плоскостях, например, в региональной плоскости. Реформаторы вынуждены постоянно взаимодействовать с региональными элитами. Реформаторы постоянно натываются на ограничения в федеральном законодательстве, а проводить реформы на основе указов исполнительной власти становится все труднее. Печальная судьба, в частности, налогового реформирования говорит о том, что при решении масштабных задач необходимо переходить от кризисного управления (каковым является метод команды) к некоему нормальному управлению реформами, который невозможен без создания достаточно широких прореформистских политических и общественных коалиций.

Вторая причина, близко связанная с первой, - это законодательная база, парламент. Мое глубокое убеждение, что в ближайшее время парламентские выборы в России станут более важными, чем президентские, независимо от того, сохранится ли тот перевес в сторону президентской власти, зафиксированный в Конституции, или ситуация как-то изменится. В отличие от 1995-1996 годов, когда выборы в парламент были всего лишь премьерой по отношению к президентским выборам, и серьезного значения не имели. Вот следующие выборы в парламент будут иметь очень, очень большое значение потому, что без нормального взаимодействия правительство - парламент, без принятия действительно нормального законодательства, прежде всего, фискального законодательства, мы дальше продвинуться не сможем. Нам будет крайне необходим механизм парламентского большинства, штампующего нужные законы.

Третья проблема - это проблема президентской власти. Преобразования и первой волны, и второй волны; и первого «окна», и второго «окна возможного» опирались на то, что реформаторы работают, а президентская власть дает им возможность работать. Реформаторы не лезут в дела президентской власти, а последняя не очень лезет в дела реформаторов. Все довольны, но так продолжается несколько месяцев. Так продолжается в течение собственно кризисного урегулирования. Когда пожар потушен или кому-то кажется, что он потушен, в этот момент с президентской властью начинают происходить серьезные изменения. Президентская власть, в ее нынешнем виде, вне зависимости от персоналий, мне кажется, себя серьезно исчерпывает: у нее очень большая инерция преобразовываться в клановость. Принятие решений не по их экономической целесообразности, а по набору самых разных других причин создают основу возникновения тупиковой ситуации.

Четвертое, на мой взгляд, самое важное - это неразделенность политической и экономической власти. Есть такая точка зрения, что очень хорошо, что у нас происходит консолидация новой и старой политической элиты, грубо говоря, коммунистов и нынешней правящей партии власти. От этого, дескать, есть выход к такому цивилизованному варианту развития. Коммунисты постепенно преобразуются в социал-демократов, партия власти тоже институционализируется в нормальную такую консервативную партию, и единая элита и единые правила игры для единой элиты позволят нам избежать потрясений и стать нормальным цивилизованным обществом. Это было бы так, если бы речь шла только о консолидации политической элиты как таковой. Но происходит ведь не консолидация политической элиты, а происходит консолидация нескольких политико-деловых элит, каждая из которых не только политическая, у каждой есть своя деловая компонента, и это, на мой взгляд, чрезвычайно опасно. Это делает политику в масштабах всего политического спектра заложницей взаимодействия по линии власть - деньги, по линии этих нескольких политико-деловых элит, которые были разорваны, а теперь могут соединяться и принимать такие решения, которые не идут на пользу реформам.

Сейчас у нас под эгидой такой политической консолидации складывается стратегический антиреформистский альянс тех, кто является сторонниками большого и сильного государства - это обращенная в прошлое коммунистическая партия, и тех, кто выступает за ныне существующее большое слабое государство, у которого есть огромный набор обязательств и нет рычагов для их финансового обеспечения, в котором есть огромная государственная собственность, но нет механизма, который заставлял бы ее работать. Альянс тех, кто за большое и сильное, вышедших из прошлого, и тех, кто за большое и слабое, укоренившихся в настоящем - это создает очень серьезную проблему для продвижения реформ в будущее.

Поэтому в перечне тех задач, которые я назвал выше, центральная задача - это выделение, собственно, политической элиты, выделение ее из того симбиоза денег и власти, который существуют сейчас, и развитие ее по своим собственным законам. Если в какой-то степени эти задачи мы сможем решить к следующему циклу, а следующий цикл у нас откроется с начала следующего тысячелетия, тогда, можно будет говорить о том, что третье «окно возможного» удалось использовать гораздо более эффективно, чем первые два.

**Политические проблемы экономических реформ: теория и практика
Маргарет Тэтчер (1979-1983)**

Введение

Как нам следует подходить к вопросу политических проблем экономических реформ? Думается следует начать, дав определение тому, что мы подразумеваем под экономическими реформами. Определение из учебника гласит: “действия правительства по обеспечению полного использования и эффективного распределения ресурсов”. Я думаю, что это определение можно свести к двум типам реформ:

- макроэкономическая стабилизация;
- структурная перестройка и институциональные изменения.

Первый тип касается “полного использования” ресурсов или на языке кейнсианства ограниченный и избыточный спрос. Второй тип реформ связан с “эффективным распределением ресурсов” - реформированием предложения. Поскольку мы предполагаем, что новые рыночные экономики будут более деформированы и будут иметь менее эффективную систему распределения ресурсов, то нам может показаться, что второй тип реформ является более важным. Действительно, выражение “институциональные изменения” в первую очередь относится к новым рыночным экономикам, где основные институты капитализма могут отсутствовать. Другими словами, можно сказать, что институциональные изменения описывают процесс, при котором транзакционные издержки по использованию рыночного механизма сокращены.

Несмотря на то, что мы принимаем за данность необходимость проведения экономических реформ, все же она (необходимость) требует объяснения. Несмотря на то, что экономическая жизнь очень динамична, большинство систем политической экономии стабильны в течение длительных периодов времени. То есть, они демонстрируют высокую степень институциональной инерции.

Политика может облегчить проведение изменений, которые повышают экономическую эффективность, либо она (политика) может затормозить их. Все

зависит от выбора, перед которым стоит руководство. Норт и Томас объясняют, как развитие эффективных прав собственности в Испании было заблокировано тем, что корона ранее уже предоставила гильдии пастухов эксклюзивные права перегонять свои отары овец через Испанию их традиционными путями. Землевладелец, посадивший и вырастивший урожай, мог ожидать, что в любой момент весь урожай могли уничтожить отары мигрирующих овец. Монархия в этом случае действовала, исходя из предположения, что лучше иметь синицу в руке, чем журавля в небе. Подобные соображения составляет основу для большинства деформированных налоговых систем.

Если брать за основу обычное желание руководства максимально быстро эксплуатировать существующие институты, а не проводить изменения в них, то экономические реформы произойдут только тогда, когда цена поддержания существующих условий будет выше цены проведения изменений. Отсюда критическая важность кризиса в генезисе экономических реформ. В каждом отдельном случае отход от политической экономии коллективизма к политической экономии постколлективизма за последние 20 лет был спровоцирован кризисом. Как правило, это был фискальный кризис: государственные доходы были недостаточны, чтобы покрыть государственные расходы и ситуацию нельзя было исправить как в доходной, так и в расходной части, не проведя структурных изменений в экономике. Отсюда, макроэкономическая стабилизация неизменно привязывались к структурной перестройке и институциональным изменениям.

Определив, что мы понимаем под экономической реформой, мы должны пояснить, что мы понимаем под политическими проблемами. Начнем с того, что сделаем рискованное предположение, что экономисты знают, какие реформы “правильные” и какие “неправильные”. Несмотря на то, что такое предположение абсолютно нереалистично, это необходимо сделать для проведения анализа политических проблем.

Начнем с того, что абстрагируемся от проблем, относящихся к тому, что мы называем “общественный выбор”. То есть, мы не будем рассматривать ситуацию, когда правительства, зная “правильные” политические меры, не всегда намерены их проводить, сосредотачиваясь на выделении экономических ресурсов для себя.

Однако мы сделаем предположение, что правительство ограничено в своих действиях тем фактом, что должно переизбираться.

Очевидной проблемой, стоящей на пути осуществления реформ, является необходимость быть переизбранными. Более остро вопрос стоит так: *простой факт того, что правительство должно быть переизбрано, может погубить политику*, когда ее успех зависит от действий других, будь то “ценообразователи”, стороны устанавливающие уровень заработной платы, менеджеры или спекулянты.

Другими словами, мы постараемся найти объяснение термину “кредит доверия”, который очень часто становится важным источником политических проблем. Что такое кредит доверия? Как может факт отсутствия “кредита доверия” стать политической проблемой для экономических реформ? Где и когда ограничения “кредита доверия” являются наиболее важными? Как можно их преодолеть?

Может показаться, что кредит доверия является проблемой только правительств, которым нужно переизбираться, другими словами, проблемой демократических правительств. Однако диктатуры также не могут избежать вопроса кредита доверия. В большей степени, чем зависимость от перевыборов, они ограничены стабильностью своих режимов. Таким образом, при рассмотрении проблемы кредита доверия в отношении демократических правительств мы применяем к диктатурам те же принципы. Вопросы кредита доверия и, в первую очередь, их связь со структурной перестройкой, часто ассоциируются с политикой, проводимой в новых рыночных экономиках. Однако мы не ограничиваем наше исследование каким-либо набором стран. Скорее мы рассмотрим теоретические вопросы и их влияние независимо от условий конкретных стран, а затем перейдем к анализу важности реальных условий при любом кредите доверия.

Далее мы остановимся на анализе конкретного случая кредита доверия, который проиллюстрирует некоторые теоретические положения и предоставит возможность некоторого оптимистического заключения относительно политических проблем экономических реформ. Анализируя британские экономические реформы между 1979 и 1983 годами, мы задаем вопрос, почему и как Маргарет Тэтчер смогла провести радикальные реформы, которые, как

полагали многие, не пользовались доверием. Мы покажем, что сочетание двух факторов - кризиса и удачи - может предоставить “окно возможности” для экономических реформ.

Что мы понимаем под кредитом доверия?

Технически кредит доверия имеет очень специальное определение, взятое из теории игр. Тем не менее, в экономических ситуациях он обычно означает следующее: зачастую “правильная” политика влечет за собой кратковременные трудности ради долгосрочной выгоды. Тем не менее, такая политика не будет пользоваться доверием, если правительство вынуждено идти на перевыборы до того, как долгосрочная выгода начнет приносить плоды, поскольку население будет *ожидать*, что от такой политики откажутся и будет *действовать соответственно*.

Как правило, правительства будут пытаться снижать такие вредные ожидания, подавая *сигналы*, что они от своей политики не откажутся. Задача состоит в *управлении ожиданиями*. В таких обстоятельствах правительства не только стараются взять на себя обязательства предпринять определенные шаги, но они также берут дополнительные обязательства, например, путем предоставления независимости центральному банку или подписывая соглашение с МВФ. То есть, они обязуются выполнять свои обязательства.

Политика кредита доверия состоит в том, чтобы *правительство настояло на своем*, изменяя поведение (ожидания) других групп. Другими словами, это попытка добиться традиционных преимуществ диктатуры, не имея диктатора. Отсюда, повторяющийся упор на кредит доверия или легитимность правителя, *как индивидуума*. Факт перевыборов заставляет людей задуматься над тем, что “им (правительству) это так просто не сойдет с рук” и вынуждает их соответственно изменить ожидания и действия.

Для того, чтобы объяснить последствия такого типа политической проблемы, мы связываем ее с двумя типами экономической реформы, указанными выше, используя при этом некоторые теоретические идеи для иллюстрации наших заявлений. Сначала мы рассмотрим кредит доверия так, как он соотносится с двумя

типами макроэкономической стабилизации, а затем перейдем к модели кредита доверия и микроэкономической стабилизации.

Теория макроэкономического кредита доверия 1

Наши первые рассуждения, взятые у Бланшарда, связаны с кредитом доверия в простой макроэкономике. Идея заключается в следующем: в обществе существует некая степень терпимости к безработице (эта степень может меняться в зависимости от конкретных условий). Консерваторы (использовано обобщенно) инфляцию рассматривают как большее зло, чем безработицу. Взгляды лейбористов противоположны. В зависимости от сложившейся степени терпимости общества к безработице на выборах побеждают либо консерваторы, либо лейбористы.

Экономика может характеризоваться в терминах ценообразования и поведения безработицы. Цены зависят от теперешней и ожидаемой в следующем периоде времени денежной массы, безработица зависит от превышения теперешней денежной массы над ценами. *Здесь важны ожидания населения относительно денежной массы в следующий период времени, которая, в свою очередь, зависит от того, кто, по их мнению, выиграет выборы.*

Если ожидается победа консерваторов, то ожидается, что денежная масса останется неизменной в оба периода времени. Если ожидается победа лейбористов, то денежная масса увеличится в следующий период времени. Следовательно, если ожидается победа консерваторов, то население выбирает такой уровень денежной массы, который становится уровнем цен, а безработица отсутствует. Если побеждают лейбористы, поскольку ожидается увеличение денежной массы, текущие цены превышают текущую денежную массу и отсюда увеличивается безработица.

Что на самом деле происходит в этой ситуации зависит от того, ожидается ли победа консерваторов на выборах, и от того верят ли они сами в то, что ожидается их победа. Мы вернемся к этому вопросу позже, сейчас же мы отметим, что чрезмерно радикальная программа макроэкономической стабилизации *может* столкнуться с преградой в виде кредита доверия. Эта и следующая идеи использовались для оправдания правомерности *постепенной* программы над *шоковой* программой.

Теория макроэкономического кредита доверия 2

Вторая иллюстрация, взятая у Дорнбуша (1991), затрагивает другие основные положения макроэкономической стабилизации, а именно, кредит доверия к политике валютного курса и платежного баланса.

Скажем, правительство желает стабилизировать обменный курс своей валюты и пытается сделать это путем регулирования реальной заработной платы (например, уничтожив субсидии). Политическая цена этого состоит в возможном поражении на выборах, в то время как выгода заключается в сбалансированном платежном балансе и в избежании повторения стабилизации еще более дорогой ценой. Какой уровень регулирования должно выбрать правительство?

Правительству следует выбрать такой уровень регулирования, который, как оно думает, совместим с победой на выборах и обеспечит успешное проведение программы реформ. Заметим, однако, что вопросы кредита доверия еще не были введены. В этом случае, *ожидания* населения относительно того, будет ли переизбрано правительство, не имеют значения.

Такое утверждение становится неверным, когда вводится фактор спекулятивной игры. Спекулятивная игра формирует ожидания того, будут ли реформы продолжены (будет ли правительство переизбрано) и валютный курс стабилизирован. Чем больше риск того, что реформы будут прерваны, тем вероятнее, что произойдет безудержная спекулятивная игра, которая, возможно, приведет к провалу программы.

Результатом ввода фактора спекулятивной игры является то, что правительства должны прилагать усилия по регулированию валютного курса в процессе реформ. То есть, предпринимать как можно больше усилий по регулированию, вводя процесс реформ в замкнутый круг.

Теория микроэкономического кредита доверия

Нетрудно представить микроэкономические реформы, которым может не хватить кредита доверия. Рассмотрим ряд реформ, связанных с предложением, которые на одном конце включают сокращение субсидий государственным

компаниям в Великобритании, а на другом включает перевод государственной промышленности России в частный сектор. Реформы не пользуются кредитом доверия, когда политические издержки таковы, что другие действующие лица (менеджеры в данном случае) думают, что реформы будут прерваны и действуют соответственно (продолжают работать неэффективно в ожидании государственной поддержки).

Более того, кредит доверия может отсутствовать по причинам отличным от неудач на выборах. Правительства могут быть не в состоянии предоставить социальные пособия большому числу уволенных рабочих или быть не в состоянии собрать достаточно налогов. Оно также может воспротивиться тому, что большая часть промышленных предприятий будет остановлена, поскольку понимает, что определенная часть этих предприятий дееспособна.

Теперь должно быть абсолютно очевидно, что принципы, лежащие за микро- и макро- кредитом доверия, одни и те же. Действительно, также вероятно, что микро- и макропрограммы будут дополнять друг друга до такой степени, что заслуживающая доверия стабилизационная программа придаст структурной реформе большой кредит доверия. Очевидно, что стабилизационная программа, которая не пользуется кредитом доверия, снизит кредит доверия проводимой структурной реформе.

Дискуссия: реалии

Высказав некоторые теоретические идеи относительно кредита доверия и реформ, наши следующие рассуждения касаются применения этих идей. Насколько они реализуемы? Насколько они полезны при анализе реформ в других политических системах?

Ответ состоит в том, что без тщательного исследования *реальных условий*, теории не применимы вовсе. Иначе говоря, реалии определяют параметры модели. Рассмотрение конкретных условий предполагает исследование влияния систем и институтов каждой конкретной страны на вопросы кредита доверия.

Так, например, в стране, где радикальные реформы в своей основе трудно провести по институциональным причинам (немецкая система из-за своей

конституции) кредит доверия для проведения соответствующей микроэкономической политики приобрести может быть сложно. А в условиях относительно открытой экономики может потребоваться больше регулирующих усилий для стабилизации валютного курса, поскольку значительно сложнее добиться внешнего кредита доверия. Когда фискальная система стабильна микроэкономические реформы могут достаточно легко получить кредит доверия и т.д.

Теперь мы перейдем к анализу конкретной политики в конкретных условиях - программе макроэкономических реформ, проведенной правительством Тэтчер в 1979-1983 годах.

Кредит доверия и правительство Тэтчер: 1979-1983

Вся послевоенная британская макроэкономическая политика представляет или, по крайней мере, представляла, до того как Банк Англии стал независимым, попытку манипулировать экономическим циклом по политическим причинам - политика "stop-go" (чередование ограничений и стимулирования деловой активности). В конце 1970-х годов такая политика привела к тому, что МВФ был вынужден помогать лейбористскому правительству в обмен на проведение более жесткой макроэкономической политики и структурной реформы (в виде первых шагов по пути приватизации). На этом фоне и в условиях быстро снижавшейся конкурентоспособности британских товаров, Маргарет Тэтчер одержала убедительную победу для консерваторов на выборах 1979 года.

Реформа в области макроэкономики

Реформы в области микроэкономики, проведенные Маргарет Тэтчер в этот период, были, возможно, наиболее важными с точки зрения «тэтчеризма» и того, как они изменили Британию. В тот период это включало снижение налогообложения предпринимательской деятельности, построение «народного капитализма» путем продажи муниципальных домов жильцам и нахождение баланса между работодателями и профсоюзами.

Самыми интересными особенностями этого периода, однако, были две макроэкономические цели правительства Тэтчер. Первая состояла в победе над

инфляцией, которая к 1979 году достигла 20%, вторая заключалась в принятии сбалансированного бюджета. Обе эти цели рассматривались, как необходимые, но недостаточные условия для роста британской экономики.

Политика, выработанная для достижения этих целей, сводилась, первое, к среднесрочной финансовой стратегии - некоторый вариант монетаризма или, по крайней мере, попытке контроля над некоторыми параметрами денежной массы и, второе, контроль над бюджетным дефицитом. Что касается кредита доверия, то важным аспектом этой политики было то, что в условиях тарифных переговоров об относительно высоком уровне зарплаты, она (политика) приводила к сильному производственному спаду, накладывая, таким образом, суровые *политические издержки* на правительство Тэтчер. Как подчеркнул Найджел Лоусон: "Снижение инфляции, как и большинство вещей в жизни, имеет свою плату. Первая плата состоит в корректирующем спаде и торможении. Первые результаты финансовых ограничений проявляются в объеме производства, доходах и занятости". Интерес представляет также и тот факт, что цель этой политики состояла в том, чтобы оказать влияние на *ожидания* сторон, устанавливающих уровень заработной платы. Найджел Лоусон подчеркивал: "Мы надеялись, что наши среднесрочные планы скажутся на ожиданиях, как и любая заслуживающая доверие политика".

Кто считал, что эта политика заслуживает доверие? Очевидно, что имелись люди, которые не рассматривали ее как таковую. Они полагали, что политические издержки делали ее невыполнимой. В речи в палате лордов Калдор заявил, что "трудно представить себе, что политическое давление позволит правительству продолжить политику увеличения безработицы до требуемых размеров или что оно сможет придерживаться такой политики, даже если достигнет целей, какое-то продолжительное время".

Однако правительство твердо придерживалось политики, направленной на достижение кредита доверия, надеясь изменить ожидания и снизить политическую плату за свою политику. Политика (а), люди (б) и риторика (с) были частями того механизма, при помощи которого обеспечивался этот кредит доверия.

А. Монетаризм, как экономическая теория, поддерживал *приверженность* правительства своей антиинфляционной стратегии.

Б. Входившие в правительство люди и особенно сама Маргарет Тэтчер стремились завоевать кредит доверия своим авторитетом. Напомним, что Маргарет Тэтчер - это лидер, которого уже в 1976 году назвали “Железной леди“, а в 1980 году она заявила съезду своей партии, что «леди не собирается отказываться от своей политики». Говоря о Маргарет Тэтчер, Антони Кинг подчеркивает: “У нее имеются собственные политические взгляды, отличные от большинства членов Консервативной партии. Она полна решимости сделать свою позицию позицией правительства и готова рисковать своим авторитетом в беспрецедентном размере”.

Сила личности Маргарет Тэтчер должна рассматриваться в контексте британской конституции, при которой сильные руководители могут контролировать большой объем власти. Что может полностью отличаться от других политических систем, где политика является результатом консенсуса. К примеру, разница между британской и немецкой политическими системами в бюджетном процессе. В Британии до того, как бюджет представлен в Палате Представителей очень мало людей знают его содержание. Даже члены кабинета информируются о нем в день представления. После представления бюджета, все поступают как будто он уже стал законом. Никого не волнует, что подумает Парламент, поскольку априори предполагается, что имеется большинство для одобрения предложений министра финансов. Когда немецкий министр финансов представляет бюджет Парламенту, то он уже дал до этого более пятнадцати пресс-конференций и провел беседы с членами партии по всей стране. Содержание бюджета уже обсуждалось. Немногие интересуются самим бюджетным докладом, который представлен после нескольких месяцев дебатов в парламентском комитете, после воздействия лоббистских групп и прений в палатах парламента и между палатами.

Таким образом, в британской системе наиболее влиятельной силой, подрывающей кредит доверия, является та, что исходит из самой администрации. Тем не менее, поскольку экономическая команда правительства Тэтчер была очень сплоченной, они могли действовать как сильный противовес любым разногласиям в кабинете. Такое внутреннее единение было важной частью попытки создания кредита доверия.

С. Третьей частью стратегии создания кредита доверия являлась риторика. На протяжении всего первого срока правительства Тэтчер (1979-83 гг.) экономическая политика проводилась и объяснялась языком, который преднамеренно был анти-кейнсианским. Заявления в духе Джеффри Хау о том, что “финансы определяют расходы” казалось перевернут кейнсианскую логику с ног на голову, а бюджеты 1980 и особенно 1981 годов представляли полную противоположность кейнсианскому аргументу, согласно которому требуется вмешательство правительства для выхода экономики из производственного спада. В 1981 году 4 млрд. фунтов стерлингов *были выведены* из экономики, в то время как безработица быстро увеличивалась. Было ясно: возврата к кейнсиазму не будет, несмотря на размеры безработицы!

Убедили кого-нибудь все эти попытки создать кредит доверия? Ясно, что были и такие, например Калдор, кого так и не удалось убедить. Они полагали, что политическая логика вынудит отказаться от этой политики. Влиятельные люди, ведущие переговоры об уровне заработной платы, считали ли они, что политика заслуживала доверия? Кажется, что нет. Это означает, что полагая, что правительство полно решимости следовать своей политике до выборов 1983 года, они не верили, что жесткая позиция будет проводиться после выборов 1983 года, по той простой причине, что консерваторы окажутся в оппозиции.

Итак, макроэкономические показатели были бы лучше, если бы правительство придерживалось менее жесткой политики, но пользовавшейся большим кредитом доверия.

Может быть соглашения об уровне заработной платы не были в той же мере чувствительны к ожиданиям, как в нашей стилизованной модели. Производственные отношения в Британии показывали, что было маловероятным, чтобы экономическая ситуация была бы много лучше, если бы политика была менее жесткой и пользовалась бы большим доверием. Джеффри Хау подчеркивает, что в британском случае *убеждение* зачастую более важно, чем *управляемые ожидания*: “Я подчеркивал обязанность правительства убеждать обе стороны о последствиях и реальностях монетаристской и фискальной политики”.

Почему же консерваторы проводили такую жесткую политику, если она не пользовалась доверием, а точнее, не вела их к победе на выборах?

Первое возможное объяснение состоит в том, что меры правительства были неверными и его спасла Фолклендская война. Другими словами, оно было удачливым. Это вполне правдоподобное объяснение, хотя результаты опроса общественного мнения показывали, что возрождение популярности консерваторов произошло до Фолклендской войны.

Другое объяснение состоит в том, что правительство и Маргарет Тэтчер, в частности, были меньше обеспокоены победой на выборах, чем победой над инфляцией. Такое предположение представляется вероятным. Маргарет Тэтчер является политиком и полагала, что инфляция не была бы побеждена, если она сама была бы побеждена.

Может быть правительство Маргарет Тэтчер просто не предполагало, что его политика приведет к такому высокому росту процентных ставок, вызовет такую высокую безработицу и такой высокий уровень политических издержек. Думается, что некоторая доля правды заключается в следующем аргументе: правительство верило, что его попытки создать политический кредит доверия снизят его политические издержки.

Не отвергая идеологических аргументов, все же основная причина, которая могла бы объяснить жесткость политики Маргарет Тэтчер и консервативной партии, состоит в том, что они чувствовали изменение в общественном мнении в конце 70-х годов. Проще говоря, британцы возможно смирились с тем, что радикальные изменения были необходимы после зимы недовольства, которое на языке модели звучит так: более высокий уровень терпимости общества к высокой безработице. Консерваторы понимали, что кривая терпимости общества к уровню безработицы изменилась. Отсюда, рационально было провести жесткую политику и еще победить!

Заключение

Почему изменился уровень терпимости общества к уровню безработицы? Казалось, что он изменился потому, что население поняло, что статус-кво больше не является выходом и что некоторые краткосрочные трудности были необходимы

ради долгосрочной выгоды. Это утверждение лежит в основе следующей точки зрения: кризис может предоставить «окно возможности» для проведения реформ. Действительно, почему еще происходят реформы? Систему никогда не будут ремонтировать, пока не увидят, что она сломана.

Повторим: выделив два типа экономических реформ и сконцентрировавшись на одном типе политических препятствий - проблеме кредита доверия - мы утверждаем следующее. *Сам факт того, что правительство должно переизбираться, может погубить реформы*, поскольку успех политики зависит от действий других, будь это «ценообразователи», стороны устанавливающие уровень заработной платы, управленцы или спекулянты.

Мы постарались дать определение кредиту доверия и показали, что он, в большой степени, определяется конкретными реалиями. В случае Великобритании, мы обнаружили, что политика периода 1979-1983 гг., хотя и не пользовалась полным доверием, была успешной и создала кредит доверия правительству, благодаря изменению уровня терпимости общества к высокой безработице, которому предшествовал кризис конца 1970-х годов.

Даже в условиях кризиса некоторые реформы будут успешными, а другие потерпят неудачу. Это в большой степени определяется конкретными условиями - разные системы и разные руководители. Трудно представить реформы Маргарет Тэтчер, проводящиеся в других странах или проводящиеся в Британии при других лидерах.

Становление рыночных институтов в России: политические интересы и “спрос” на права собственности

Уважаемые коллеги! Мое сообщение является комментарием к трем докладам в частности, к тезису Е. Гайдара о достижении общественного консенсуса в пользу реформ, об источнике сопротивления реформам, к мысли лорда Скидельского о том, что прогрессивные институциональные преобразования могут быть заблокированы укоренившимися в обществе интересами, и к тезису А. Улюкаева о переплетении в России политических и экономических интересов. Я бы хотел совместить три эти темы, попытавшись вместе с вами обсудить, что происходит в России в отношении спроса на желаемые институциональные преобразования, в частности, на утверждение института прав собственности. Позвольте начать, вернувшись на несколько лет в прошлое, конец 1991 г - начало 1992 г.: в то время среди российских реформаторов преобладало мнение, что реформы в России будут развиваться в значительной мере спонтанно. Прочитую Е. Гайдара: «...нет смысла препятствовать тектоническим процессам в природе и обществе...». Это был, собственно, не выбор в буквальном смысле слова, это было трезвое осознание невозможности тогдашнего российского государства сколько-нибудь эффективно управлять или даже направлять процесс, повторяю еще раз, тектонических преобразований. Этот выбор в значительной степени опирался на классические взгляды на эволюцию экономических и политических институтов, которые уходят в прошлое, во времена А. Смита, Юма, Спенсера, согласно которым процесс институциональных изменений в значительной степени сродни естественному отбору, биологической эволюции. Более прогрессивные институты вытесняют менее прогрессивные просто в силу того, что они более эффективны, и побеждают в конкурентной борьбе между различными институциональными формами. В то же время было совершенно ясно и осознанно в России в начале 90-х годов, что ситуация выглядит в действительности гораздо сложнее и что вместо поступательной эволюции имеет место острый перераспределительный конфликт, в том смысле, что новые институциональные формы затрагивают чувствительные

интересы, затрагивают их по-разному, и различные общественные группы могут реагировать на внедрение этих институтов по-разному. Идет, если угодно, конкуренция сторонников и противников новых институциональных форм. И, для того чтобы определенные институты, например, права собственности установились в обществе, на них должен быть в этом обществе достаточно сильный спрос, причем спрос платежеспособный - в том смысле, что сторонники этих институциональных перемен должны обладать достаточно мощным влиянием: политическим, экономическим для того, чтобы настоять на своем.

Эта точка зрения не является оригинальной. В числе первых, выразивших эту точку зрения в явной форме, был историк американской правовой системы Херст. Впоследствии эта точка зрения была развита Д. Нормом, Л. Дависом в их историческом анализе институциональных перемен в американском обществе, в американской экономике.

Согласно их точки зрения, институты возникают тогда, когда на них возникает спрос. И это было убедительно продемонстрировано на примере возникновения прав собственности в США. Это не просто гипотеза, это, если угодно, эмпирически установленный факт, что права собственности на землю, на естественные ресурсы, на воду, на минеральные ресурсы, на лес, на ресурсы моря возникали вследствие либо изменения в структуре цен, либо в изменениях технологий, причем речь идет как о технологиях производства, так и о технологиях, если угодно, *enforcement* - осуществление прав собственности в результате изменения предпочтений. В качестве яркого примера я хочу привести историю с возникновением прав собственности на землю на той территории, которая сейчас является штатом Невада. Когда в середине 19-го века там начались разработки золотых и серебряных рудных месторождений, то вначале права собственности как таковые не существовали. Первые старатели разрабатывали малоэффективные, близлежащие к поверхности месторождения и конфликты между собой они разрешали полюбовно. Однако, когда появились месторождения более богатые - во-первых, и залегающие глубже - во-вторых, т.е. когда стоимость - *at stake* выросла, и когда потребовались большие капитальные затраты (бурение, проходка глубоких шахт), немедленно возникла потребность в установлении

отчетливых и защищенных законных прав собственности, и практически моментально эти права собственности появились.

Эта идея очень настойчиво внедрялась и в российские реформы. В числе ее наиболее активных пропагандистов, я бы назвал А.Шляйфера, А. Аслунда, можно назвать и несколько других имен. Эта идея звучала весьма привлекательно. Ведь в России, в посткоммунистической России, на начальной стадии реформ в обществе не существовало прочной опоры новому экономическому режиму. Эту опору следовало создать. В частности, не существовало мощной опоры защите прав собственности. Как это можно сделать? Широкомасштабной приватизацией. Здесь уже говорилось, что приватизация начала 90-х годов была в значительной степени политически мотивированным шагом, поскольку в результате ее в обществе создается класс частных собственников. Эта идея очень привлекательна не просто потому, что возникает поддержка экономическим реформам,- она в особенности привлекает потому, что люди, получающие контроль над значительной частью национального богатства и национальной экономики, автоматически приобретают и большое политическое влияние. И, таким образом, можно было ожидать, что права собственности, надлежащим образом защищенные юридически и обеспеченные государственным аппаратом, возникнут спонтанно, в ответ на спрос, предъявляемый новыми частными собственниками. А теперь, бросая ретроспективный взгляд, мы вынуждены констатировать, что права собственности в российской экономике до сих пор должным образом не утверждены, и, стало быть, в логике, которую я вам изложил, что-то не срабатывает. Вопрос - что? Есть несколько вариантов ответа на этот вопрос. Первый заключается в том, что права собственности являются по своей природе тем, что в экономической теории называется общественным благом. Нечто такое, от чего выигрывают все, вне зависимости от того, участвуют люди в установлении этого общественного блага, несут ли они расходы или нет. Это действительно серьезный аргумент, и он часто возникает в отношении институциональных преобразований. Но я хотел бы подвергнуть его сомнению по той причине, что когда некое коллективное решение - по своей природе безусловно общественное благо - оказывается в интересах господствующих в России экономических и политических элит, то они, не

колеблясь, объединяют свои усилия для того, чтобы это произошло. То есть то, что называется бесплатным проездом, free riding, в российских реалиях происходит далеко не всегда. Наиболее яркий пример этому - избрание Ельцина президентом в 1996 г., когда финансовые круги, осознав, что угроза коммунистического реванша реальна, объединили свои усилия, и добились в результате практически невозможного, а именно переизбрания Ельцина на очередной срок.

Стало быть, если логика общественного блага в данном случае не является принципиальной, возникает вопрос: почему? Я хочу высказать гипотезу: ответ заключается в том, что в России в настоящее время не существует достаточно надежного спроса на право собственности, достаточно прочного общественного спроса на права собственности. Парадоксальным образом этот спрос отсутствует как раз в тех самых кругах, где нам следовало бы его ожидать. Среди тех, кого называют олигархией, во все возрастающей степени утверждающей свой контроль над обществом, экономикой, над государством, банками, финансовыми и промышленными группами. И этот парадокс, безусловно, требует разрешения. Однако парадокс на самом деле мнимый.

Действительно, казалось бы естественным, что частный собственник заинтересован в защите прав собственности - и как может быть иначе? Но на самом деле, нужно различать между защитой прав собственности, как коллективным благом, как общественным институтом, которым в равной форме могут пользоваться все, и защитой частной собственности определенного собственника. Если речь идет о том, что хочу ли я, чтобы мои права частного собственника были защищены, ответ безусловно - да. Если вопрос состоит в том, хочу ли я, чтобы права всех частных собственников были защищены, ответ становится не очень ясным. Почему? Потому что выгоды очевидны: то, что находится под моим контролем, действительно защищено, - и это хорошо - но то, что находится под контролем других, тоже защищено - это уже не очень хорошо, потому что это препятствует дальнейшей экспансии и наращиванию того, что я имею под своим контролем.

Мне кажется, что эта логика позволяет многое объяснить. Из того, что я сказал явствует, что спрос на права собственности - в понимании их как

общественного блага- отсутствует в России. Это - реальность, и следует сделать еще один шаг и объяснить, почему эта реальность имеет место.

Здесь я хочу высказать несколько гипотез (гипотез потому, что эмпирической проверки этих фактов, кроме что называется анекдотических свидетельств у меня нет, но есть некая теоретическая основа для этих выводов). Вместе с моим коллегой из Российской экономической школы А.Савватеевым мы построили модель ситуации, и эта модель до некоторой степени подтверждает то, о чем я буду сейчас говорить. Налицо отторжение идеи защиты прав собственности финансовыми, экономическими, деловыми кругами России настолько, что речь идет не только о том, что нет спроса на права собственности. Речь идет о том, что эти группы выступают противником попыток правительства установить то, что называется равные для всех правила игры. Прочитую газетную статью двухмесячной давности: «...не коммунисты главные противники правительства в установлении в России конкурентной рыночной экономики, а банки». Е. Гайдар в одном из недавних интервью на вопрос: «неужели (цитата не буквальна, но смысл я передаю правильно) финансовые олигархи не понимают, что надо поступать по другому» - ответил, что это не вопрос этики, это вопрос рациональности и целесообразности, т.е. явно это не в их (олигархов) интересах.

Итак, почему это не в их интересах? Я вижу, по крайней мере, три объяснения этому. Объяснение первое: потому, что собственность в России распределена крайне неравномерно. Объяснение второе: потому, что российская экономика остается неэффективной. Объяснение третье: потому, что значительная часть собственности находится под контролем государства, до сих пор еще не приватизирована.

Позвольте мне коротко остановиться на причинах, с моей точки зрения, аргументирующих все три этих факта. Начнем с неравномерности распределения собственности. Уже не раз говорилось, в том числе, и на этой конференции, о том, что в обществах социально однородных, гомогенных, монокультурных, нефедерациях и т.д., общественный консенсус в пользу реформ достигнуть проще, чем в обществах разнородных, гетерогенных, поляризованных, каковым, безусловно, является Россия. Почему это так? Ясно, что в однородных обществах

предпочтения людей достаточно близки друг к другу: стало быть, консенсус как таковой проще достичь. И наш анализ парадоксальным образом показывает, что отторжение в установлении прав частной собственности возникает в значительной степени среди богатых, а не среди бедных - это в некоторой степени, если угодно, ревизия классической концепции о том, что угроза правам частной собственности коренится среди бедных. Эта мысль тоже уже сегодня здесь прозвучала. Отсюда ограничение в избирательном праве и т.д. Отсюда обоснование, скажем, аграрной реформы с бесплатной передачей земли беднякам, потому как, то что находится у богатых, будет надежнее защищено. В России это, по-видимому, не так, и существует косвенное, но достаточно интересное свидетельство того, что мелкие собственники как раз хотели бы видеть защищенными права собственности, а вот крупные интересы этому противятся.

Почему так? Я перехожу ко второй из трех названных мною причин. Представьте себе человека или группу, которая имеет под своим контролем экономические активы. Этими активами можно пользоваться по-разному: их можно использовать в производительных целях и в целях перераспределения (то, что называется борьба за ренту). Выбор двух этих видов деятельности зависит от того, какой ожидается выигрыш от каждого из них. Пока экономика находится в кризисе, пока инвестиции заторможены борьба за ренту будет существовать в качестве привлекательной альтернативы. Те, у кого имеются излишки ресурсов, не колеблясь пускают их именно для борьбы за ренту. Форма борьбы за ренту (в некоторой степени вещь таинственная) безусловно включает: и контроль над средствами массовой информации, и гонорары за книги о приватизации, и ксероксные коробки, и многое другое, о чем можно только догадываться, но результаты, по-моему, достаточно очевидны. И, наконец, третий фактор - это то, что значительная часть собственности не приватизирована. Это, безусловно, является доводом против того, чтобы права собственности были надежно защищены.

Я хотел бы закончить, попытавшись представить какова динамика, каков может быть прогноз. Хочу высказать гипотезу: если верно то, что отторжение института прав частной собственности во многом результат неравенства владения

собственностью, то происходящий сейчас процесс укрепления, расширения и расползания, если угодно, финансовой олигархии - это процесс до некоторой степени здоровый, потому что когда наступит момент, когда эти группы возьмут под свой контроль часть национальной экономики, ими будет осознано, что дальнейшая борьба за собственность контрпродуктивна, в этой борьбе будут расходоваться большие ресурсы, а победителей в ней не будет. И в этом случае восстановится, если угодно, хотя и в некоторой извращенной форме равенство, но равенство не в пределах общества, а равенство в пределах олигархии. И когда такое равенство будет достигнуто (как скоро это произойдет - не очень ясно), можно ожидать, что точно так же легко, как это было в случае президентских выборов, возникнет консенсус для закрепления права собственности. И тогда эта теория, которая обсуждалась и пропагандировалась в начале 90-х годов, окажется, в конечном счете, подтвержденной. Пока этого не произошло.

Природа фискальных проблем стран в переходный период

Введение

Фискальная политика оказалась одним из наиболее сложных компонентов процесса трансформации, поскольку в ней нашли отражение проблемы, существовавшие в других сферах системных изменений. Страны, которые оказались не в состоянии провести последовательную либерализацию экономики, ликвидировать явные и скрытые субсидии, ввести жесткие бюджетные ограничения по отношению к государственным предприятиям, отказаться от интервенционистских устремлений, провести вовремя налоговые реформы и усовершенствовать налоговую администрацию, а также процедуры и контроль за исполнением бюджета, реализовать социальные реформы и реформы в сфере социального обслуживания и т. п., оказались в состоянии фискального кризиса. Такая же зависимость имеет место и в политической плоскости — с наибольшими фискальными проблемами сталкиваются политически нестабильные страны с ослабленными, нечетко действующими или вообще неразвитыми государственными структурами (государства, недавно получившие независимость), не говоря уже о странах, вовлеченных в военные конфликты.

При этом природа фискальных проблем заключается в том, что их не удастся решить раз и навсегда. Они могут возрождаться не только в случае чрезвычайных ситуаций (например, война или стихийное бедствие), отрицательного внешнего шока или просто ухудшения экономической конъюнктуры. Замедление темпов необходимых институциональных и структурных реформ, а также ослабление финансовой дисциплины очень быстро приводят к серьезным фискальным трудностям.

Разные темпы и пути осуществления процесса трансформации в отдельных странах не позволяют предложить единую характеристику фискальных проблем в постсоциалистическом мире. По этой причине я буду отдельно анализировать 2 группы стран: (1) Центральной Европы и Балтии, и (2) стран СНГ и балканских стран (Румыния, Болгария и Албания). Первая группа начала реформы раньше и проводила

их более быстрыми темпами и более последовательно. Страны, относящиеся ко второй группе или проводили реформы медленнее и менее последовательно, или начали их с опозданием.

Фискальная ситуация в странах, отставших в проведении реформ

Как было сказано выше, страны СНГ и Балкан не смогли быстро завершить этап первоначальной макроэкономической стабилизации. Там, где удалось в конце концов этого достигнуть, качественные характеристики макроэкономической ситуации (особенно в сфере фискальной политики — см. табл. 1) оказались намного хуже, чем в странах Центральной Европы и Балтии.

Таблица 1

Доходы, расходы и дефицит консолидированного бюджета государственного сектора в странах СНГ и балканских странах (в % к ВВП)

Страна	Показатель Б	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
									а	б
Албания	доходы	47,8	47,1	30,9	21,9	25,2	24,3	24,3	н.д.	н.д.
	расходы	56,8	62,1	61,9	43,9	40,2	36,3	34,3	н.д.	н.д.
	сальдо	-9,0	-15,0	-31,0	-22,0	-15,0	-12,0	-10,0	н.д.	н.д.
Армения ^в	доходы	н.д.	н.д.	5,5	4,2	3,4	17,8	11,4	10,1	11,5
	расходы	н.д.	н.д.	7,3	12,3	59,5	34,3	22,5	19,4	18,2
	сальдо	н.д.	н.д.	-1,8	-8,1	-56,1	-16,5	-11,1	-9,3	-6,7
Азербайджан	доходы	н.д.	н.д.	35,7	49,1	33,4	24,6	15,3	16,4	н.д.
	расходы	н.д.	н.д.	40,7	46,3	46,1	36,0	19,5	19,0	н.д.
	сальдо	н.д.	н.д.	-5,0	2,8	-12,7	-11,4	-4,2	-2,6	-2,0
Болгария	доходы	н.д.	н.д.	н.д.	40,2	37,2	39,9	36,6	24,2	н.д.
	расходы	58,4	65,9	45,6	45,4	48,1	45,7	43,0	47,6	н.д.
	сальдо	н.д.	н.д.	н.д.	-5,2	-10,9	-5,8	-6,4	-13,4	-6,3
Грузия	доходы	н.д.	н.д.	30,0	13,6	9,8	16,6	7,8	8,5	н.д.
	расходы	н.д.	н.д.	33,0	39,0	36,0	24,0	12,3	13,9	н.д.
	сальдо	н.д.	н.д.	-3,0	-25,4	-26,2	-7,4	-4,5	-4,4	-3,5
Казахстан	доходы	35,4	32,8	25,0	24,5	23,9	18,7	18,7	16,0	н.д.
	расходы	35,4	31,4	32,9	31,8	25,2	25,9	20,7	18,5	н.д.
	сальдо	0,0	1,4	-7,9	-7,3	-1,3	-7,2	-2,0	-2,5	-4,2
Кыргызстан	доходы	38,0	38,6	34,9	17,5	24,9	20,9	16,7	17,0	17,0
	расходы	35,9	38,3	30,3	33,9	39,1	28,6	30,2	23,4	22,3
	сальдо	2,1	0,3	4,6	-17,4	-14,2	-7,7	-13,5	-6,4	-5,3
Молдова	доходы	н.д.	н.д.	24,7	2,3	16,0	21,8	24,2	25,2	н.д.
	расходы	н.д.	н.д.	24,7	28,5	23,4	30,5	29,9	31,9	н.д.
	сальдо	н.д.	н.д.	0,0	-26,2	-7,4	-8,7	-5,7	-6,7	-4,5
Россия	доходы	н.д.	н.д.	н.д.	44,2	36,1	34,6	32,2	30,4	н.д.
	расходы	н.д.	н.д.	н.д.	65,8	43,3	45,0	37,7	38,7	н.д.

^в Консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

	сальдо	н.д.	н.д.	н.д.	-21,6	-7,2	-10,4	-5,5	-8,3	-8,0
Румыния	доходы	51,1	39,7	42,0	37,4	33,8	32,0	31,9	29,8	н.д.
	расходы	42,7	38,7	38,7	42,0	34,2	33,9	34,5	33,7	н.д.
	сальдо	8,4	1,0	3,3	-4,6	-0,4	-1,9	-2,6	-3,9	-4,5
Таджикистан	доходы	н.д.	н.д.	33,2	36,6	27,1	44,5	19,3	12,3	н.д.
	расходы	н.д.	н.д.	49,6	57,8	52,1	55,0	30,5	17,6	н.д.
	сальдо	н.д.	н.д.	-16,4	-31,2	-25,0	-10,5	-11,2	-5,3	н.д.
Украина	доходы	33,1	34,0	28,9	33,0	38,3	40,3	37,8	37,2	н.д.
	расходы	27,3	31,4	41,0	58,4	54,5	48,1	42,7	40,4	н.д.
	сальдо	5,8	2,6	-14,1	-25,4	-16,2	-7,8	-4,9	-3,2	н.д.
Узбекистан ^б	доходы	35,0	45,0	49,1	25,0	28,4	27,2	33,5	28,9	27,0
	расходы	35,9	46,1	52,7	43,4	38,8	33,3	37,6	36,2	30,0
	сальдо	-0,9	-1,1	-3,6	-18,4	-10,4	-6,1	-4,1	-7,3	-3,0

^а Предварительные оценки

^б Прогноз

^в Консолидированный бюджет центрального правительства (без местных бюджетов)

Источник: EBRD [1996], EBRD [1997] и расчеты автора.

Проблемы, с которыми столкнулись страны СНГ и Балкан, лучше всего демонстрирует пример России, Украины, Белоруссии и Румынии. Более точные данные по России приведены в таблице 2, хотя в ней не учтены так называемые технические кредиты, предоставлявшиеся Центральным банком России (ЦБР) другим странам рублевой зоны в 1992-1993 гг. (По разным оценкам они составили около 8,2-8,4% российского ВВП в 1992 г. и около 3% ВВП в 1993 г. [см. Dabrowski, 1995]), а также квазисубсидии ЦБР предприятиям, отдельным секторам и регионам в 1992-1994 гг. Даже без технических кредитов и квазисубсидий Центрального банка, данные таблицы 2 свидетельствуют о достаточно тяжелой картине фискальной ситуации в России в течение первых трех лет процесса трансформации.

Таблица 2

Данные о фискальной политике в России в 1991—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Позиция	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Бюджет Федерации				
Доходы	23,6	16,6	13,7	11,0
Расходы	22,8	27,4	20,3	21,9
Баланс	-0,8	-10,7	-6,7	-10,9
Бюджеты регионов				
Доходы	...	17,6	15,7	17,5
Расходы	...	17,0	16,0	17,0
Баланс	...	0,6	-0,3	0,5
Баланс внебюджетных фондов				
	-2,2	2,5	0,6	0,5
Внебюджетное субсидирование импорта				
	-4,2	-11,9	-2,1	...

Баланс консолидированного бюджета				
Субсидии	...	8,9	8,6	7,5
Баланс	-5,7	-18,8	-7,6	-9,9

Источник: данные МВФ.

В таблицах 3 и 4 приведены данные об официальных бюджетных субсидиях производителям (без квазисубсидий ЦБР или субсидий, связанных с централизованным импортом) в четырех рассматриваемых странах.

Таблица 3

Общая сумма субсидий в Белоруссии, России и на Украине в 1992—1994 гг. (в процентах к ВВП)

Страна	1992 г.	1993 г.	1994 г.
Белоруссия	11,0	12,4	7,1
Россия	8,9	8,6	7,5
Украина	9,1	5,5	9,1 ^a

^a январь — июль

Источник: данные МВФ.

Таблица 4

Общая сумма субсидий в Румынии в 1989—1993 гг.

Год	% ВВП
1989	5,7
1990	7,9
1991	8,1
1992	12,9
1993	5,5

Источник: WEO [1994], таблица 15.

Таблица 5

Фискальный дефицит, квазифискальные расходы центрального банка и совокупный дефицит в экономике отдельных постсоциалистических стран в 1992-1994 гг. (в % в ВВП)

Страна	Фискальный дефицит			Квазифискальные расходы			Совокупный дефицит		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Польша	6,8	2,9	2,9	0,0	0,0	0,0	6,8	2,9	2,9
Венгрия	5,7	7,0	6,5	0,0	0,0	0,0	5,7	7,0	6,5
Чехия	0,5	-0,6	-0,5	0,3	0,8	0,1	0,8	0,2	-0,4
Словакия	13,1	7,6	2,5	0,3	1,7	0,0	13,4	9,3	2,5
Болгария	5,0	11,1	6,1	1,3	0,8	0,7	6,3	11,9	6,8
Эстония	-0,5	1,4	0,0		0,2	0,3		1,6	0,3
Румыния	5,5	1,0	3,0	5,9	3,9	0,0	11,4	4,9	3,0
Россия	3,4	8,1	8,8	11,3	1,7	0,0	14,7	9,8	8,8
Казахстан	7,3	1,2	4,5	32,7		2,6	40,0		7,1
Белоруссия	6,4	9,4	1,5	26,5	9,3	3,4	32,9	18,7	4,9
Туркменистан	10,1	3,6	1,1	12,5	21,2	6,4	22,6	24,8	7,5
Узбекистан	10,2	8,4	2,0	13,1	18,5	19,0	23,3	26,9	21,0

Источники: de Melo, Denizer, Gelb [1996], таблица 9.

Таблица 5, в свою очередь, показывает масштабы квазифискального финансирования со стороны Центрального банка. Хотя данные этой таблицы не охватывают всех стран и всех лет, они дают хорошее представление о том, насколько неполную картину может давать официальная бюджетная статистика. Это особенно касается таких стран как Румыния, Белоруссия, Туркменистан и Узбекистан, где официальные данные, касающиеся бюджетного дефицита (без учета квазифискального финансирования ЦБР), выглядят иногда совсем неплохо.

Из данных, содержащихся в таблицах 1-5, можно сделать вывод, что основной причиной неудачной или запоздавшей макроэкономической стабилизации в анализируемой группе стран была незавершенность внешней и внутренней либерализации их экономик, непроведение необходимых структурных реформ (прежде всего в сельском хозяйстве, топливно-энергетическом и военно-промышленном комплексе), «мягкое» финансирование нереструктурированного сектора государственных предприятий и банков, а также политическая и организационная слабость основных государственных институтов (например, налоговой и таможенной инспекции).

Политика медленного реформирования и дальнейшее финансирование неэффективных секторов экономики, проводимые под популистскими лозунгами социальной защиты населения (в особенности беднейших слоев), а также смягчения тяжести процесса трансформации, в действительности наложили на все общество огромное бремя инфляционного налога и вызвали к жизни многочисленные патологические явления, обычно сопутствующие высокой инфляции. Надо также

учитывать, что длительный период очень высокой инфляции обычно приводит к значительной демонетизации экономики и разрушению налоговой базы на долгое время. Именно поэтому социальные расходы в странах, запоздавших в проведении макроэкономической стабилизации, должны были быть сокращены в конечном счете намного резче, чем в странах Центральной Европы и Балтии.

Некоторые страны СНГ (Туркменистан, Таджикистан, Белоруссия, Узбекистан) в конце 1997 г. по-прежнему далеки от достижения первичной стабилизации. Причиной задержки являются попытки сохранить пережитки командной социалистической системы, отсутствие достаточной внутренней и внешней либерализации экономики, замедление процесса приватизации и популистская макроэкономическая политика. Особого внимания в этой группе заслуживает Белоруссия. Эта страна достигла первых признаков макроэкономической стабилизации в 1995 году, опираясь на единый, относительно стабильный, курс белорусского рубля к доллару и на частичную либерализацию белорусской экономики. К сожалению, с конца 1995 года президент Александр Лукашенко повернул назад курс экономической политики, возвращаясь к системе множественных курсов, используя другие административные (а иногда и силовые) инструменты из арсенала командной системы, задерживая приватизацию и искусственно форсируя экономический рост при помощи как административного нажима, так и мягкого кредитного финансирования. Эта тенденция тесно связана с авторитарным, явно антидемократическим поворотом в политической сфере. Белоруссия оказалась островом политического и экономического неокommунизма среди демократических и рыночных соседей.

В СНГ и балканских странах произошло наложение вторичного фискального кризиса (прежде всего — снижения доходов и роста социальных расходов) на непреодоленный первичный фискальный кризис. В России эти проблемы дополнительно осложняются ущербными принципами фискального федерализма. Федеральное правительство по причинам политического и административного характера не контролирует полностью фискальную политику субъектов Федерации. Результатом этого являлся отмечавшийся в 1994-1996 гг. более глубокий дефицит консолидированного бюджета (включая бюджеты субъектов Федерации) по сравнению с дефицитом федерального бюджета.

Как показывает таблица 6, многим странам, принадлежавшим к анализируемой группе, удалось в конце концов достигнуть серьезного снижения инфляции, подчас даже опережая страны Центральной Европы и Балтии. Это касается, например, Албании в 1994-1996 гг., Молдавии (начиная с 1995 г.) и всех кавказских стран (начиная с 1996 г.). Неплохих результатов добились также Россия, Казахстан (обе страны с 1995 г.) и Украина (с 1996 г.). Однако во всех этих странах сохранился довольно высокий бюджетный дефицит при низком или даже очень низком уровне бюджетных доходов (табл. 1). Встает вопрос, как в этих условиях оказалось возможным снижение инфляции и насколько оно будет прочным в будущем?

Таблица 6

Годовая инфляция (декабрь к декабрю, в процентах)

Страна	1991	1992	1993	1994	1995	1996 предварит.	1997 прогноз
Страны Центральной Европы и Балтии							
Венгрия	32	22	21	21	28	20	17
Латвия	262	958	35	26	23	13	8
Литва	345	1175	189	45	36	13	10
Македония	115	1935	230	55	9	0	8
Польша	60	44	38	29	22	19	15
Словакия	58	9	25	12	7	5	7
Словения	247	93	23	18	9	9	9
Хорватия	149	937	1150	-3	4	3	4
Чехия	52	13	18	10	8	9	9
Эстония	304	954	36	42	29	15	12
Страны СНГ и балканские страны							
Албания	104	237	31	16	6	17	42
Армения	25	1341	10896	1885	32	6	19
Азербайджан	126	1395	1294	1788	85	7	7
Белоруссия	93	1558	1994	1900	243	40	99
Болгария	339	79	64	122	33	311	592
Грузия	131	1177	7488	6473	57	14	9
Казахстан	137	2984	2169	1160	60	29	12
Кыргызстан	170	1259	1363	96	32	35	24
Молдова	151	2198	837	116	24	15	11
Россия	144	2501	837	217	132	22	14
Румыния	223	199	296	62	28	57	116
Таджикистан	204	1364	7344	1	2132	41	105
Туркменистан	155	644	9750	1328	1262	446	44

Украина	161	2730	10155	401	182	40	15
Узбекистан	169	910	885	1281	117	64	40

Источник: EBRD [1996], EBRD [1997].

В 1994-1995 гг. имела место интересная полемика между Джеффри Саксом и МВФ, касающаяся стратегии проведения первичной макроэкономической стабилизации в постсоциалистических странах на фоне неудачных попыток стабилизации в России в 1992-1993 гг. Джеффри Сакс обвинял МВФ в слишком жестком подходе к требованию фискальной сбалансированности, не учитывающей политических реалий (Эта критика не была верной, так как в рамках действующих в это время в странах СНГ программ системной перестройки (STF - Systemic Transformation Facility) МВФ соглашался на очень высокий бюджетный дефицит, вплоть до 10% ВВП, при уровне монетизации экономики не выше 20% ВВП), предлагая, со своей стороны, политику фиксированного валютного курса как главного антиинфляционного якоря, поддержанного стабилизационным фондом, созданным международными финансовыми организациями и государствами развитых стран (по образцу Польши в 1990 г.). Согласно этой концепции, надежно зафиксированный валютный курс должен быстро снизить инфляционные ожидания и повысить спрос на национальную валюту, расширяя, тем самым, поле маневра в области денежной и фискальной политики. Умеренный фискальный дефицит должен финансироваться иностранной финансовой помощью и выпуском казначейских обязательств.

Антиинфляционные программы в тех странах СНГ, где они окончились успехом, пошли фактически по сценарию, предложенному Джеффри Саксом. Почти везде ключевую роль сыграла фактическая стабилизация валютного курса (хотя часто курс был формально плавающим), а также резкое ограничение эмиссионного финансирования бюджетного дефицита и квазибюджетных операций центральных банков. Однако сам бюджетный дефицит остался значительным — как правило около 5% ВВП и выше. Его финансирование осуществляется прежде всего за счет иностранной помощи и выпуска государственных ценных бумаг.

Международная помощь в виде грантов и льготных кредитов (прежде всего МВФ и Всемирного банка) сыграла существенную роль в странах с низким уровнем ВВП на душу населения — Албании, Молдавии, Грузии, Армении и Кыргызстане.

Россия, Украина, Болгария и Румыния также использовали внешнее финансирование, однако в большинстве случаев это были кредиты, полученные на более или менее нормальных рыночных условиях. Россия, Украина и Казахстан сильно развили внутреннее заимствование путем выпуска разного типа казначейских обязательств и государственных облигаций. Ситуация на международных финансовых рынках в 1996 г. и первой половине 1997 г., т.е. наличие свободного капитала и готовность инвесторов вкладывать его в так называемые новые рыночные экономики (*emerging markets*) способствовала развитию этого относительно дешевого и легкодоступного источника финансирования бюджетного дефицита (особенно привлекательного в условиях стабильности валютного курса).

Однако широкомасштабное внутреннее и внешнее заимствование позволяет решить фискальные вопросы и обеспечить макроэкономическую стабильность лишь только на короткий срок. Нарастающий объем госдолга (особенно в условиях продолжающегося падения официально регистрируемого ВВП) очень быстро усугубляет бремя текущих процентных платежей и может легко привести к кризису ликвидности государственных финансов, как это случилось в Болгарии в конце 1996 года (см. ниже).

В этом плане “резервы” отдельных стран рассматриваемой группы разные. Наиболее остро вопрос госдолга стоит в Болгарии, несмотря на принятое Лондонским клубом в 1994 г. решение сократить задолженность этой страны коммерческим банкам на 46%. Соотношение госдолга к ВВП превышает 100%. Не очень оптимистически выглядит ситуация в России, поскольку на значительный долг, унаследованный от СССР, накладываются быстро растущие новые обязательства. Быстро растет также госдолг Украины, Румынии, Кыргызстана и Грузии, хотя все эти страны начинали с нулевой задолженности на старте процесса трансформации.

Серия финансовых кризисов в новых рыночных экономиках в 1997 году (особенно в странах юго-восточной Азии) и растущая по этой причине нестабильность международных финансовых рынков резко ограничили возможности относительно дешевого внешнего финансирования. Драматические события на финансовых рынках России и Украины в ноябре и декабре 1997 г. ярко

продемонстрировали сценарий финансовой дестабилизации в экономиках тех стран СНГ, которые слишком сильно зависят от внешнего заимствования. В результате внешних шоков (например, финансовый кризис в Республике Корея) или внутренней неопределенности (например, перспектива предстоящих парламентских выборов на Украине, кадровые изменения в Правительстве России) нерезиденты массово решают уйти со своими деньгами с рынка казначейских обязательств данной страны. Это немедленно создает двоякого рода проблемы: отсутствие ликвидности у правительства (и трудности с дальнейшим финансированием бюджетного дефицита путем выпуска государственных ценных бумаг), а также давление на валютные резервы Центрального банка. Это может привести к спекуляции против курса национальной валюты, который обычно является единственным якорем достигнутой макроэкономической стабилизации. Если не противодействовать достаточно быстро, возрождающийся кризис может перейти в стадию рыночной паники, как это случилось в Болгарии в 1996 году. Падение курса национальной валюты неизбежно приводит тогда к росту процентных ставок на рынке казначейских обязательств и, следовательно, к бюджетному кризису, резкому возрастанию недоверия со стороны инвесторов, оттоку капитала и падению спроса на национальную валюту, а также банковскому кризису. Тогда страна неминуемо и быстро входит в гиперинфляционную спираль.

Анатомия болгарского кризиса

В 1991-1992 гг. Болгария пыталась осуществить радикальную программу либерализации и стабилизации, следуя опыту Польши и Чехо-Словакии. К сожалению, по причине политической нестабильности эти реформы в необходимом масштабе провести не удалось. С конца 1992 г. реформы серьезно замедлились, а после прихода к власти социалистов в 1994 г. начались попытки возврата к элементам командной системы (например, к административному регулированию цен) и популистские эксперименты в области макроэкономической политики. Приватизация средней и крупной промышленности практически началась только в 1996 г., при этом не очень быстрыми темпами. Вместо необходимой реструктуризации предприятий и введения жестких бюджетных ограничений, несколько раз проводилось списание их долгов путем их реоформления в долговые обязательства государства. Вместе с огромным размером унаследованного от

социалистической эпохи внешнего долга это загнало болгарскую экономику в настоящую «ловушку задолженности».

Отсутствие финансовой дисциплины в болгарской экономике привело не только к убыточности большинства ключевых госпредприятий и плохому положению госбюджета, но и к банковскому коллапсу в начале 1996 г. Банковский кризис совпал во времени с серьезной макроэкономической дестабилизацией. Импульсом для нее послужили преждевременные попытки Национального банка Болгарии в конце 1995 г. снизить процентные ставки с целью уменьшения издержек на обслуживание госдолга. Этот маневр принес последствия, диаметрально противоположные ожидаемым.

Снижение процентных ставок спровоцировало цепную реакцию: бегство от лева, утечку капитала (почти 1 млрд. долларов США в 1996 г.; резервы НББ упали ниже стоимости 1-месячного импорта), кризис на валютном рынке, обвальное падение курса болгарской валюты, инфляционный ценовой шок и еще более сильное падение спроса на лев. Усилия НББ задержать эту спираль путем повышения процентных ставок были предприняты слишком поздно и в недостаточном масштабе. Однако они означали резкое повышение расходов на обслуживание госдолга. В 1996 г. эти расходы достигли уровня около 20% ВВП (!), при совокупных налоговых поступлениях в размере около 25% ВВП. Бюджетный дефицит в 1996 г. достиг уровня 13,4% ВВП, несмотря на резкое снижение всех других статей расходов (кроме процентных платежей).

В момент пика кризиса (начало февраля 1997 г.) курс национальной валюты упал до уровня 3000 левов за 1 доллар США (еще в апреле 1996 г. он составлял 74 лева за 1 доллар), а месячный показатель инфляции составил 243% (!). Министерство финансов было в состоянии размещать лишь только 7-дневные казначейские обязательства под очень высокие проценты.

Параллельно происходил коллапс банковской системы. Чтобы предотвратить утечку денег из банковской системы, парламент принял в 1996 г. серию решений по страхованию депозитов (которые означали очередное серьезное бремя для госбюджета). Однако каждое такое решение лишь усиливало панику среди

депозиторов, у которых отсутствовало какое-либо доверие к банковской системе и политике государства.

Результатом кризиса был рост инфляции с 32,9% в 1995 году до 310,8% в 1996 г. ВВП, немного увеличившийся в 1994-1995 гг. (+1,8% в 1994 г. и +2,1% в 1995 г.), в результате популистской политики манипулирования совокупным спросом в 1996 г. упал на 10,9%, а в 1997 году ожидается спад на более, чем 7%.

*С февраля 1997 г. новое демократическое правительство вынуждено было принять очень жесткие меры в области денежной и фискальной стабилизации (включая установление механизма *currency board*) и вернуться к запоздавшей программе приватизации и структурных реформ.*

Опасность кризиса болгарского типа реальна для многих стран анализируемой группы. На его грани стоял Кыргызстан в октябре-ноябре 1996 г. и Румыния в начале 1997 г. В конце 1997 г. он угрожает Украине, а также России.

Фактическая картина сбалансирования государственных финансов в странах СНГ выглядит обычно намного хуже, чем это можно заключить из официальных бюджетных данных. Это происходит потому, что кассовый дефицит бюджета не отражает фактической сбалансированности государственных финансов, а официально зарегистрированный госдолг — всех фактических и потенциальных обязательств государства.

Бюджеты всех уровней, внебюджетные фонды (например, пенсионные фонды) и бюджетные организации регулярно задерживают выплату своих обязательств работникам, пенсионерам, поставщикам, и т. п. В 1995-1997 гг. средняя накопленная задолженность по зарплате в России и на Украине достигала временами уровня 5-6 месяцев. Регулярные неплатежи касаются и поставок энергии бюджетным организациям, что нарушает работу предприятий ТЭК.

Механизм возникновения бюджетных неплатежей очень прост: у его основ лежит нереалистическое бюджетное планирование, т. е. переоценка возможного уровня реального ВВП и реальных доходов. На практике недоимка запланированных доходов означает необходимость регулярного секвестирования расходов (в некоторых странах, например на Украине, даже ежедневной), что напрямую ведет к

росту неплатежей, полному хаосу в управлении бюджетной сферой, падению финансовой, в том числе налоговой, дисциплины и подрыву авторитета государственных институтов. Если с самого начала переоценку бюджетных доходов можно было считать технической ошибкой процесса прогнозирования, вызванной высокими и не до конца определенными темпами инфляции, неизвестными темпами падения ВВП и т. п., то очень быстро она стала сознательным, регулярно повторяемым шагом, имеющим в своей основе нежелание парламентов (а часто и правительств) брать на себя ответственность за политически непопулярное снижение расходов. В результате всю ответственность за механическое сокращение расходов в виде секвестирования вынуждено взять на себя министерство финансов или входящее в его состав казначейство.

В обсуждаемой группе стран (за исключением Украины) уровень перераспределения ВВП через бюджет находится на значительно более низком уровне, чем в странах Центральной Европы, и при этом регулярно снижается. Однако вряд ли можно сказать, что эта тенденция — результат сознательного политического выбора (как, например, в Эстонии). Скорее всего, он определяется спонтанным падением уровня собираемости доходов, вызванным многочисленными недостатками налогового законодательства и налоговой администрации, а также других государственных структур. Описанный выше механизм секвестирования не позволяет противостоять низкой бюджетной и налоговой дисциплине. Высокая инфляция или гиперинфляция привела во многих странах к серьезной эрозии налоговой базы, вследствие падения общей монетизации экономики и вытеснения части деловой активности в теневую зону.

В некоторых странах есть и дополнительные трудности. В России это — плохо работающий фискальный федерализм, в Грузии, Молдове, Таджикистане и Азербайджане — отсутствие контроля центрального правительства над всей территорией страны.

В результате низкого уровня собираемости доходов, страны анализируемой группы имеют огромные трудности с выполнением принятых на себя социальных обязательств, а некоторые страны (крайним примером является здесь Грузия) даже с предоставлением основных общественных благ (*public goods*).

Среди недостатков налогового законодательства, в первую очередь, надо вспомнить о многочисленных налоговых льготах, а также о неправильных принципах бухгалтерского учета (например, начисление выручки и прибыли по принципу оплаты, а не отгрузки). Серьезным препятствием в нормальной собираемости НДС, акцизов и импортных пошлин являются плохо защищенные границы, особенно бывшие межреспубликанские границы. Что касается самого НДС, дополнительными техническими проблемами являются: плохо работающий механизм налогового кредита (возврата этого налога покупателям средств производства, сырья, энергии, материалов, полуфабрикатов, услуг, и т.п., включающих НДС с предыдущей фазы производства или торгового оборота), а также изначальное принятие принципа происхождения, а не назначения в налогообложении товаропотоков между странами СНГ. Как нам кажется, это последнее решение было обосновано в 1992 году, с одной стороны, отсутствием границ и таможни между бывшими союзными республиками, а с другой стороны — политической надеждой на сохранение особого статуса экономических отношений на территории бывшего СССР (похожих на Европейский Союз). В последние годы отдельные страны, особенно нетто-импортеры из России, например Кыргызстан, Грузия и Украина хотят перейти на принцип назначения. Однако Россия сопротивляется этому переходу, что вызывает конфликтные ситуации в двухсторонних торговых отношениях (например, между Россией и Украиной).

Заключение

Опыт постсоциалистических стран показывает, что фискальные проблемы являются одними из самых сложных во всем процессе трансформации. Более того, они хорошо отражают качественную характеристику процесса перехода к рынку в данной стране и проводимой экономической политики. Непоследовательность проводимых реформ, замедление трансформации на микроуровне, слабость государственных структур или присутствие благоприятной политической среды для интенсивного лоббирования (*rent seeking*) сразу же отрицательно влияет на фискальную сбалансированность. Поэтому обеспечение фискального равновесия зависит не только от самой фискальной политики, но и от темпов, качества и последовательности реформирования экономики и государства в целом.

В ходе процесса трансформации произошло характерное расслоение бывших социалистических стран. Страны Центральной Европы и Балтии, которые вступили на путь радикальных рыночных реформ раньше и проводили их более последовательным путем, а также быстрее справились с основными проблемами государственного строительства, не испытывают в настоящее время (конец 1997 года) серьезных фискальных проблем, а часть из них вообще избежала фискального кризиса. Однако страны Центральной Европы должны в будущем преодолеть модель «постсоциалистического социального государства», с которой связано чрезмерное перераспределение ВВП системой государственных финансов, что в перспективе может оказаться серьезным препятствием на пути экономического роста.

В отличие от стран первой группы, страны СНГ и Балкан (за исключением Украины) страдают от слишком низкого уровня собираемости доходов, вызванного слабостями налоговой системы, медленной приватизацией и реструктуризацией предприятий, слабостью государственных структур и правовой системы (включая несовершенство взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации в случае России), продолжением внутренних конфликтов в некоторых странах, а также продолжающимся падением официально зарегистрированного ВВП. Ограниченные доходы не позволяют финансировать очень неэффективную систему социальных обязательств (хотя на более низком уровне, чем в странах Центральной Европы), а в многих странах также основных общественных благ (*public goods*). Бюджетный дефицит продолжает оставаться на относительно высоком уровне, при этом в странах СНГ обычным инструментом контроля бюджетных расходов является их механическая секвестрация, ведущая к нарастанию бюджетных неплатежей и падению финансовой дисциплины во всей экономике.

Если, несмотря на указанные выше недостатки фискальной адаптации, многим странам СНГ удалось все-таки достичь серьезного снижения инфляции, то это произошло за счет активного использования курсового якоря и интенсивного внешнего и внутреннего заимствования (а в некоторых странах также за счет значительной безвозмездной финансовой помощи). Достигнутая таким путем стабилизация будет долговременной только в том случае, если в короткий срок удастся продвинуть необходимые микроэкономические реформы и достичь фискальной сбалансированности. Иначе быстро растущий объем госдолга, наряду с

недоверием экономических агентов к тому, что государство сумеет решить фискальные проблемы, может подорвать хрупкую ценовую стабильность, как это случилось в 1996 г. в Болгарии. Имеющая место в последнее время дестабилизация международных финансовых рынков, связанная с серией кризисов в Юго-Восточной Азии, делает экономики Восточной Европы и бывшего СССР еще более уязвимыми в отношении любых внутренних или внешних шоков.

Заключительное слово

Мне кажется, что из доклада Е. Гайдара четко следует, что, с точки зрения блага нашей страны и ее будущего процветания, у России нет никакой альтернативы, кроме экономического либерализма. Те императивы, перед которыми мы стоим, достаточно ясно определены. Мы пытаемся что-то делать, прекрасно понимая, что это совершенно необходимо, и в то же время понимая, что сделать это будет чрезвычайно трудно. Я говорю, что мы знаем, что надо делать постольку, поскольку в правительственной программе намечены все реформы, которые необходимо провести, чтобы сделать экономику эффективной и создать возможности для экономического роста и процветания.

Вопрос заключается в противоречии между экономической необходимостью и политическими возможностями. Я хочу обратить ваше внимание на то, что экономические реформы в России были начаты и осуществлялись кучкой московских и петербургских либералов, интеллигентов, которые были достаточно образованы чтобы понимать, что надо делать. Они опирались в основном на поддержку президента. Они приобрели, как это ни странно, определенную общественную поддержку позднее, но по-прежнему остаются в абсолютном меньшинстве. Судьба экономического либерализма и вообще либерализма в России меня весьма заботит потому, что если дело пойдет так, как сейчас, то это будет некая маргинальная сила, дай бог, чтобы она была представлена в парламенте и чтобы ее голос звучал.

Вопрос заключается в том, можно ли изменить эту ситуацию и создать более благоприятную политическую обстановку для завершения того цикла реформ, которые мы считаем необходимыми. Здесь несколько раз упоминалось о комиссии по экономической реформе и то, что она очень активно работала первое время после появления правительства молодых реформаторов, а затем стала испытывать затруднение. В первом полугодии было достаточно ясно, что нужно сделать, и был достаточно большой задел, наработанный к тому моменту, когда появилось

правительство молодых реформаторов, для того, чтобы обсудить этот задел и принять соответствующие решения.

В этом смысле очень показателен опыт пенсионной реформы. Мы выступили с самого начала с очень радикальным вариантом, и я тоже его поддерживал, несмотря на свои уже преклонные годы, но он не прошел как раз вследствие противоречия между экономически целесообразным и политически возможным. Интересно, что даже Мировой банк, приславший в качестве эксперта одного из социал-демократов, стал говорить: "Нет, это невозможно, это вызовет страшное сопротивление" и т.д., и этот проект был изменен, его существенно смягчили. Главное преимущество проекта, первоначального (то, что мы попадали в демографическое окно и могли реально перейти на накопительную систему), было утрачено, что сейчас из этого получится? Получится некое благопристойное действие, будет компромисс, который для судьбы реформ очень негативен. Другие реформы тоже сталкиваются с определенным сопротивлением. Собственно говоря, что произошло осенью? Осенью произошла естественная реакция на активность реформаторов, на то, что они думали потрясти своих оппонентов и прорваться по всем направлениям сразу: и Налоговый кодекс, и пакет социальных законов, и реальный бюджет, и т.д. Сейчас мы должны констатировать, что наступление захлебнулось, и мы испытываем довольно существенные трудности. Возможности того, что мы получим существенное продвижение по пути реформ, что мы используем то окно, которое имеется до парламентских выборов, очень невелики. Я согласен с тем, что парламентские выборы могут теперь оказаться гораздо более важными, чем президентские. В значительной степени упущены эти возможности. И это скорее цена за принятую стратегию, а не ошибка, но, тем не менее, факт остается фактом, и из всего этого надо делать соответствующие выводы.

Этот вывод я хотел бы сформулировать следующим образом: я бы хотел согласиться с мнением, которое высказал А. Улюкаев: время командного принципа реформирования экономики прошло. То время, когда кучке либеральных интеллигентов с поддержкой президента можно было проводить реформы - это время, по-моему, прошло. И мы должны на самом деле искать возможность

создания коалиции, искать возможность создания социальной базы, которая позволила бы завершить реформы и пройти этот путь до конца. В сущности, у России сегодня есть две альтернативы: одна из них - это эффективная рыночная экономика, и причастность большинства населения ее к благам, либо - бюрократический капитализм, который по существу перекрывает возможности для процветания страны, оставляет ее в состоянии длительной депрессии и вообще в ряду третьеразрядных стран. Я думаю, что вопрос формирования социальной базы реформ, решение социальных и политических проблем, которые связаны с продолжением реформ, становится самым главным, самым преобладающим. У меня нет сейчас готовых ответов, хотя я просто мучительно размышляю над этими проблемами. Но мне кажется, что мы сейчас должны повернуться в сторону социально-активного населения, к тому, что называется средним классом, и начать встраивать его интересы в свою политику. Мы должны искать пути, чтобы привлечь на свою сторону средний класс, для того, чтобы он почувствовал, что либералы, что либеральная политика и политика реформ вообще - это прежде всего в его интересах, причем не в интересах будущих поколений в России, а в интересах сегодняшних поколений. Этот вопрос мы обсуждали много раз. Мне кажется, что, должны быть какие-то программы, не очень дорогие, может быть опирающиеся на привлечение иностранного капитала, но которые могли бы изменить настроение в стране. Я скажу о своей, как говорится, любимой идее - программе "Свой дом", частный дом для семьи. Я был в США, вел активную работу по привлечению капитала, кое-кого смог заинтересовать этой программой. Главная проблема - это изыскать ресурсы для долгосрочного кредитования, которых сегодня в России практически нет, плюс к этому возможности ипотеки. Но если бы это удалось сделать - а для этого складываются возможности - то это было бы в каком-то смысле прорывом. Я думаю, что возможно найти еще какие-то идеи, но у меня такое впечатление, что именно создание новой социальной базы реформ - это для нас критически важно. Рассчитывать на то, что реформам будут способствовать элиты, нельзя. Время, когда большой бизнес был за реформы, кончилось. Давайте смотреть на эти вещи трезво. Правильно здесь было сказано, что они заинтересованы в размытости прав собственности, в дальнейшей экспансии, в

захватах того, что осталось от государственной собственности, они смыкаются с коммунистами. Лучше не скажешь, чем уже было сегодня сказано, что сторонники слабого государства смыкаются со сторонниками сильного государства, лишь бы оно было большим, чтобы его можно было растаскивать. Необходимо осознать эти новые обстоятельства и действовать в соответствии с ними.